

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem

**A TELEPÜLÉSI INFRASTRUKTÚRAFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSÁNAK
GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON**

**Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének
modellezése**

Ph. D. értekezés

Stecné Barati Izabella

Budapest, 2003.

Stecné Barati Izabella

**A TELEPÜLÉSI INFRASTRUKTÚRAFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSÁNAK
GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON**

**Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének
modellezése**

Közzolgálat Tanszék

Témavezető: Dr. Jenei György

© Stecné Barati Izabella

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem

Gazdálkodástani Ph.D. Program

**A TELEPÜLÉSI INFRASTRUKTÚRAFEJLESZTÉS
FINANSZÍROZÁSÁNAK GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON**

**Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének
modellezése**

Ph. D. értekezés

Stecné Barati Izabella

Budapest, 2003

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	10
2. A MAI MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER.....	15
2.1 AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZERKEZETE	15
2.2 AZ ÖNKORMÁNYZATOK MÉRETE, A MÉRETGAZDASÁGOSSÁG KÉRDÉSE.....	16
3. FELADATOK DELEGÁLÁSA ÉS FINANSZÍROZÁSUK.....	28
3.1 A TELEPÜLÉS- ÉS TERÜLETFEJLESZTÉSI FELADAT, MINT KOMPLEX RENDSZEREK.....	30
3.2 A FELADATOK ELLÁTÁSÁNAK FORRÁSAI.....	34
3.3 A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATOK SAJÁT BEVÉTELEINEK KÖRE	38
3.4 A HELYI ADÓRENDSZER.....	39
3.5 A SZOLGÁLTATÁSOK DÍJAI	45
3.6 KÖZPONTI BEVÉTELEK KÖRE	46
4. A BERUHÁZÁSOK, ÉS FINANSZÍROZÁSUK FORRÁSAI.....	54
4.1 A JÖVŐ FEJLESZTÉSEI	54
4.2 A FINANSZÍROZÁS LEHETSÉGES FORRÁSAI.....	56
4.3 AZ EURÓPAI UNIÓTÓL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁSOK.....	58
4.4 AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A MAGÁNSZFÉRA EGYÜTTMŰKÖDÉSE.....	66
5. A BERUHÁZÁSI FORRÁSIGÉNY KIELÉGÍTÉSE A HITELPIACRÓL	78
5.1 FINANSZÍROZÁS HITELBŐL VAGY SAJÁT FORRÁSBÓL.....	78
5.2 AZ ÖNKORMÁNYZAT HITELPIACI MEGÍTÉLTSGE	82
5.3 AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZPIACI RÉSZVÉTELÉNEK SZABÁLYOZÁSA.....	87
5.4 A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI HITELPIAC	90
5.5 ESZKÖZÖK AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELPIACI SZEREPLÉS ELŐMOZDÍTÁSÁRA	92
6. ÖNKORMÁNYZATI HITELEK TÍPUSAI, ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG.	98

6.1	A HITELEK FEDEZET ÉS KIBOCSÁTÓ SZERINT CSOPORTOSÍTOTT LEGFŐBB KATEGÓRIÁI	98
6.2	BERUHÁZÁSOK FINANSZÍROZÁSA RÖVID (EGY ÉVNÉL RÖVIDEBB) LEJÁRATÚ HITELEKKEL	102
6.3	LEHETSÉGES HITELNYÚJTÓK	103
6.4	BEFEKTETŐK VONZÁSA.....	106
<u>7. AZ ADATBÁZIS BEMUTATÁSA.....</u>		109
7.1	ÖNKORMÁNYZATI VÁRAKOZÁSOK.....	110
7.2	AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSI ADATAI	114
7.3	AZ ÖNKORMÁNYZATOK BERUHÁZÁSI GYAKORLATA.....	117
7.4	A CÉLTÁMOGATÁS FELHASZNÁLÁSA 2000-BEN.....	123
7.5	HITELFELVÉTEL	125
<u>8. TÖBBVÁLTOZÓS MODELL ALKALMAZÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI BERUHÁZÁSI HAJLANDÓSÁG ELŐREJELZÉSÉRE</u>		128
8.1	FŐFAKTOROK MÓDSZERE	128
8.2	TÖBBVÁLTOZÓS REGRESSZIÓ-ANALÍZIS	137
8.3	A REGRESSZIÓS EGYENLET EGYÜTTHATÓINAK MEGHATÁROZÁSA ÉS AZ EREDMÉNYEK ELLENŐRZÉSE.....	144
<u>9. AZ ÖNKORMÁNYZATOK BERUHÁZÁSAIT, HITELFELVÉTELETSEGÍTŐ INTÉZMÉNY SZERVEZETE</u>		159
9.1	A KÉTSZINTŰ RENDSZER	161
9.2	A GARANCIATÁRSASÁG TEVÉKENYSÉGI KÖRE	163
<u>10. ÖSSZEFOGLALÁS</u>		170
<u>11. FÜGGELÉK.....</u>		183

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat. Az EU tagállamaiban jelenleg jellemző helyi kormányzati számadatok, valamint kötelező társítások útján elért csökkenés	18
2. táblázat. A régiókra bontás módjai és azok előnyei	26
3. táblázat. Támogatási rendszerek.....	49
4. táblázat. Az EBRD által a PHARE és a TACIS országoknak nyújtott összes támogatásnak a bank által meghatározott szektoronkénti bontása.....	61
5. táblázat. A Strukturális Alapok kötelezettségvállalási előirányzatainak éves megoszlása a 2000-2006. közötti időszakra.....	63
6. táblázat. A Kohéziós Alap kötelezettségvállalási előirányzatainak éves megoszlása a 2000-2006. közötti időszakra.....	64
7. táblázat. A faktormátrix.....	130
8. táblázat. Rotált faktormátrix.....	131
9. táblázat. A képzett faktorok kommunalitásai és sajátértékei	136
10. táblázat. A független változók korrelációs táblázata. ($p=0,05$)	143

Ábrák jegyzéke

1. ábra. Önkormányzati beruházás típusok gyakorisága 2000-ben a kivitelezés módja szerint, az önkormányzatok százalékában.....	24
2. ábra. Magyarország megyéi és régiói	34
3. ábra. A központi támogatások arányának alakulása az összes önkormányzati bevételeken belül 1994 és 2001 között	50
4. ábra. A korrigált saját folyó bevétel, mint a hitelfelvétel felső korlátja, és a tényleges hitelfelvétel összehasonlítása	91
5. ábra. Az önkormányzati várakozások 2001-re az önkormányzatok százalékában	

.....	111
6. ábra. Önkormányzati beruházási tervek gyakorisága 2000-ben és 2001-ben ..	118
7. ábra. Önkormányzati érvek a beruházások társulásban való megvalósítása mellett, illetve ellen (%).....	121
8. ábra. Önkormányzati beruházások tervezett forrásai 2000-ben és 2001-ben ..	122
9. ábra. A céltámogatás felhasználásának adatai a céltámogatást tervező önkormányzatok esetében	124
10. ábra. Az önkormányzatok hiteleinek kondícióival kapcsolatos várakozások a hitellel rendelkező önkormányzatok százalékában	126
11. ábra. Az önkormányzatok által 2000-ben felvett hitelek fedezete.....	127
12. ábra. A kistérségek fejlettség szerinti megoszlása.....	140
13. ábra. A garanciarendszer kockázatviselése.....	165

1. BEVEZETÉS

Magyarország a közép-európai átmeneti gazdaságok között a reformok végrehajtását, azokon belül is az önkormányzatokat érintő, decentralizációt segítő reformokat tekintve élenjáró országnak számít. A magyar törvényhozás 1990 óta az állami adminisztrációt decentralizálta, jelentős autonómiát hagyva az önkormányzatoknak.

A Parlament több törvényben is garantálta ezt a függetlenséget, amely törvények közül a legfontosabbak az Alkotmány és az 1990. évi LXV. tv. az önkormányzatokról. Ezek értelmében az önkormányzatoknak vannak saját, a központi kormányzattól független forrásai, lehetőségük adók kivetésére, és szabadon döntenek ezek elköltéséről. Létezik továbbá önkormányzati csődtörvény, az 1996. évi XXV. Törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról, amely szabályozza azokat a teendőket, amelyek az önkormányzatok fizetéseképtelensége esetében a normális működés helyreállítását szolgálják.

Magyarországon a magán- és a közszféra többé nem egymástól elszigetelve létezik, hiszen az önkormányzatok egyre növekvő finanszírozási hiányuk miatt – csökkenő állami támogatások és ezzel egyidejűleg elfogyó privatizálható vagyon - rá vannak kényszerítve a magántőke gazdálkodásukba való bevonására, ugyanakkor nem kétséges az sem, hogy az olyan együttműködéseknek, mint például a kiserződés, koncessziók, vagy vegyes vállalatok, mindkét oldalon vannak pozitív hozamai.

Az elkövetkező évek legnagyobb kihívása ezzel kapcsolatban az

önkormányzati szektor számára, hogy képes lesz-e megfelelni a magántőke követelményeinek, milyen ütemben folytatódnak a reformok, amelyek továbbra is szükségesek például az önkormányzati hitelképesség megteremtése érdekében. Dolgozatomban a fenti kérdéseket elemzem azok makro- és mikro-gazdasági összefüggéseivel együtt.

Az értekezés újdonságértékét egyrészt az önkormányzati finanszírozási és tevékenység rendszerezése, az ediginél részletesebb struktúrafeltáró elemzése adja, rendszerezni kívánom a magyar önkormányzati gazdálkodás, beruházás-finanszírozás jellemzőit, könnyen áttekinthető képet nyújtani az önkormányzatok számára fellelhető forrásnövelési finanszírozási lehetőségekről, ismertette a témakör jeles hazai és külföldi kutatóinak nézeteit, vitáit egy-egy kérdést illetően. másrészt egy olyan modell létrehozása, ami lehetővé teszi, hogy az önkormányzati beruházási hajlandóságot becsüljük olyan független változók alapján, mint például az önkormányzat területi elhelyezkedése, a hitelek összege, a település lélekszáma, a helyi adók szintje.

A regressziós modell együtthatói hatékonyan alkalmazhatók beruházáspolitikai döntéshozatal eszközeiként, mivel megmutatják, hogy mely térségek esetében mely „változó” segítségével növelhető a beruházási hajlandóság, és mely változók növelése nem lenne hatékony a beruházási ráta befolyásolására. A módszer alkalmazásával elősegíthető, hogy térségre szabott beruházás-élénkítő programok kerüljenek kidolgozásra, azaz azon térségek esetében, amelyek támogatáshasznosító képessége alacsony (egy egységnyi beruházási-támogatás növekedés elenyésző mértékű beruházás-növekedést eredményez, netán még csökken is a beruházási ráta), ott a központi kormánynak más típusú, összetettebb programokkal kell a helyi fejlesztéseket előmozdítani.

Az értekezés nagy hangsúlyt helyez a beruházások finanszírozási oldalára, mivel a beruházások elmaradásának legfőbb oka az önkormányzatok forráshiányos volta. A hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján elmondható, hogy a finanszírozási források között a külső források – magántőke, hitel – szerepének növekedésére lehet számítani, hiszen a hagyományos beruházási források, mint például az állami támogatások és privatizációs bevételek csökkennek. A disszertációban ezért leírom egy olyan intézmény működésének elveit, amely elsősorban az önkormányzati hitelfelvétel ösztönzésén keresztül segítené az önkormányzatok beruházási gyakorlatát.

A kutatás során alkalmazott módszerek

A rendelkezésre álló irodalom elemzése

Kutatásom során a szakirodalmi háttérrel egyrészt a BKÁE Közzolgálati tanszékének projektjei keretében elkészült tanulmányok, és a Magyarországon zajló nemzetközi projektek keretében elkészült, Magyarországról szóló anyagok jelentették (például a Canadian Urban Institute, a Világbank, a British Know-How Fund, az Open Society Institute által közösen létrehozott Subnational Development Program). Ezen kívül rendelkezésemre állt más nemzetközi kutatóintézményekben az elmúlt évtizedekben elkészült szakirodalom, amely a témakört általános összefüggéseivel tárgyalja.

Adatbázis elemzése

A következő módszer az önkormányzatok gazdálkodásáról rendelkezésre álló adatbázisok elemzése. Az adatbázis a TÁRKI Önkormányzati Adatbankjából származik, amely alapja egy egyszerű, önkitöltő kérdőív, amelyet az intézmény

minden évben megismétel. A kérdőíveket az önkormányzatok körülbelül egy harmada küldi vissza. Az adatokat a TÁRKI munkatársai a KSH önkormányzati adatai alapján súlyozzák (régió, településtípus, lakosság szám), így a válaszok az összes települést reprezentálják. Az 1995-ben, 1997-ben és 1998-ban alkalmazott kérdőívek közel azonosak voltak, amelyekben gazdasági várakozásokat még nem vizsgáltak. 1999 őszén és 2000 őszén azonban olyan újabb adatfelvételekre kerül sor, amelyek ismétlődő kérdésblokkokat is tartalmaztak az önkormányzatok költségvetési magatartására, gazdasági várakozásaira, beruházási terveire vonatkozóan, lehetővé téve ezek változásának vizsgálatát is. Az értekezésben felhasznált adatok ennek megfelelően az 1999. és 2000. évi lekérdezésekből származnak, amikor is a kérdőív összeállításában és az adatok elemzésében az értekezés szerzője is részt vett.

Ezen két hullám kérdőíveit és a válaszadó önkormányzatok megoszlását az I. számú melléklet tartalmazza.

Modellezés

A faktor-, illetve a többváltozós regresszió-analízis segítségével arra keresem a választ, hogy az önkormányzatok beruházással, hitelfelvétellel kapcsolatos kérdésekre adott válaszai milyen struktúrát alkotnak, mely változók milyen mértékben és hogyan függenek össze (faktoranalízis), illetve ezen továbbmenve azt vizsgáljuk, hogy mely változók milyen mértékű változása van hatással az önkormányzatok beruházási hajlandóságára, azaz a független változók egységnyi változása hogyan hat a beruházási rátára (regresszió analízis). A modell előrevetíti a lehetőségét annak, hogy előre becsülhessük egy-egy kormányzati

döntés (adó- és támogatáspolitikai) jövőbeli hatását. A különböző önkormányzati beruházási, pénzügyi adatok vizsgálatára Magyarországon ilyen formában eddig nem volt példa.

Hipotéziseim, melyek helyességét a fenti módszerekkel bizonyítani kívántam, a következők voltak:

1. Az önkormányzatok hitelpiaci magatartását a település mérete, területi elhelyezkedése is befolyásolja.
2. A hasonló (egy csoportba tartozó) önkormányzatok beruházásaik finanszírozásában is hasonlóan viselkednek.
3. A kisebb önkormányzatok beruházásaiban a hitelek fontos szerepet töltenek be, holott ezen önkormányzatok hitelpiaci esélyei kicsik.
4. Az önkormányzatok beruházási hányadának alakulása, változása előre jelezhető olyan jellemzők alapján, mint például a kistérségi hovatartozás, a költségvetés nagysága, a helyi adók szintje, a központi támogatások alakulása.

2. A MAI MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER

2.1 Az önkormányzati rendszer szerkezete

1990-ben az önkormányzati törvény új közigazgatási szerkezetet teremtett, ami lényege, hogy minden településnek joga van saját önkormányzat létrehozására, képviselői megválasztására, akik önállóan döntenek a hatáskörükbe utalt ügyekben. A helyi önkormányzati rendszer szakított a korábbi gyakorlat település-hierarchiájával és az egységek vertikális egymásba épülésével, ami azt jelentette, hogy a nagyobb, gazdaságilag erősebb települések magasabb státusszal, több politikai befolyással rendelkeztek, mint a kisebbek, valamint minden egyes szint felelt mindenért, ami „alatta” volt. Hasonlóan a poszt-szocialista államokhoz, a magyar közigazgatásban is, megtették az első lépéseket a demokratikus intézményrendszer létrehozásához, a központi gazdaságirányításról a piacgazdaságra való áttéréshez. (Jenei, [2000].)

A települési önkormányzatok

Az új rendszerben ugyanazon alapjogok illetnek meg minden települést. A jogszabályok általánosan állapítják meg a település által kötelezően ellátandó feladatok körét is, és lehetőséget adnak arra, hogy amennyiben a település képes rá, olyan plusz feladatokat is magára vállalhat, amelyek ellátása egyébként a megye kötelezettsége lenne.

A rendszerben két kivétellel találkozunk, az egyik a megyei jogú városok intézménye, a másik a főváros, Budapest. A megyeszékhelyek és az 50000 főnél

népesebb, azaz a megyei jogú városok többletjoga, hogy területükön elláthatnak egyébként megyei feladatokat is. Budapest jogaival és státuszával az önkormányzati törvény külön fejezete foglalkozik, ami az országban betöltött speciális szerepe miatt indokolt.

A megyei szint

A megyék három dimenzióját különböztetjük meg, a megyei önkormányzatot, a megyei közigazgatási hivatalt, és a speciális közigazgatási feladatokat ellátó testületi szerveket. A megyei önkormányzat az 1990 előtti szerepéhez képest jelentősen kisebb hatáskörrel rendelkezik, olyan feladatokat lát el, amelyek megszervezése egy település méretét meghaladja, azonban a települési önkormányzatnak e feladatok ellátásakor is joga van a felelősség átvállalására. Lényeges, hogy a megyei önkormányzat nem rendelkezik saját bevételekkel. A közigazgatási hivatal a központi alárendeltségben álló dekoncentrált szerveket foglalja magába, amelyek feladata az államigazgatási teendők térségi ellátása. (Ilyen szerv például az APEH.) A speciális testületi szervek szintén államigazgatási feladatokat látnak el, a különbség az előzőhöz képest, hogy a közigazgatáson kívül más szereplők együttműködésére is építenek. Ide tartoznak például a munkaügyi központ, vagy a területfejlesztési tanácsok.

2.2 Az önkormányzatok mérete, a méretgazdaságosság kérdése

A magyar önkormányzatok 4000 fő átlag-lakosságszámukkal általában kisebbek, mint a legtöbb OECD tagállam önkormányzatai, de találunk még a

magyarnál is elaprózottabb rendszereket, mint például a francia, vagy a svájci önkormányzati rendszerek. Ehhez a megállapításhoz ugyanakkor azt is hozzá kell tennünk, hogy önkormányzatok méretéről csak az adott méretű önkormányzat által ellátandó feladatok függvényében érdemes beszélni. Amennyiben az önkormányzatok által ellátandó feladatok mennyiségét is figyelembe vesszük, megállapíthatjuk, hogy a magyar önkormányzatok a hasonló méretű, más OECD államban található társaiknál lényegesen több funkciót látnak el. Ez természetesen felveti a méretgazdaságosság problémáját. Sok kis önkormányzat, noha feladatai közé tartozik a szennyvíz tisztítása, hulladék gyűjtése és elhelyezése, önállóan nem képes ezeket a nagy beruházásokat igénylő feladatokat gazdaságosan ellátni.

A szakirodalom és gyakorlat a fenti probléma megoldására háromféle javaslattal él. Az első az önkormányzatok szabad társulásainak ösztönzése bizonyos feladatok ellátására, a második a körjegyzőségek létrehozása, végül harmadik az önkormányzatok kötelező egyesítése.

2.2.1 Önkormányzati társulások versus kötelező egyesítés

Az önkormányzati társulásos formában történő beruházás illetve közös feladatellátás már jól ismert fogalom és gyakorlat a magyar önkormányzatok számára.

Amikor bizonyos feladatokat nagyobb lakosságszám mellett látnak el, az egy főre visszaosztott költségek csökkennek. Ezt a „több ellátott–alacsonyabb fajlagos költség”-elv foglalja össze, ami tipikusan azon szolgáltatások esetében igaz, ahol az állandó költségek nagyok, ilyenek például a szemétkerékek, víztisztítók, a gázellátás közös beruházása, működtetése során.

Sok országban, ahol kicsik az önkormányzatok, a hatékony

szolgáltatásméret érdekében az önkormányzatokat kötelezik a feladatok ellátásában való együttműködésre, társulások létrehozására.

Az 1. számú táblázat az Európai Unió tagállamaiban fellelhető átlagos településnagyságokat mutatja be.

A nagyobb önkormányzati egységek létrehozása nemcsak egy-egy szolgáltatás átlagköltségét csökkenti, de előnyei a településirányítás egyéb területein is megmutatkoznak. Ilyen például a településüzemeltetéssel járó adminisztratív költségek csökkentése. A kisebb önkormányzatok számára viszonylagosan magasabb költséggel jár a szükséges adminisztratív kapacitás fenntartása, amely költség azonban a nagyobb egységek létrehozásával gyorsabban csökken, mint ahogyan a vele járó plusz költség, például az ellenőrzés költsége, nő.

1. Táblázat. Az EU tagállamaiban jelenleg jellemző helyi kormányzati szám adatok, valamint kötelező társítások útján elért csökkenés

	Helyi kormányzatok száma	Helyi kormányzatok átlagos lakosság száma	Egyesítések előtt a helyi kormányzatok száma	A csökkentés mértéke
Ausztria	2 301	3 400	3 500 (1970)	34 %
Belgium	589	17 200		
Dánia ¹	275	19 100	1 391	80%
Finnország	455	11,200		
Franciaország	36,559	1,600		
Görögország	5,922	1,800		
Hollandia	636	27,000	1,050 (1950)	39%
Írország	*			
Luxemburg	118	3,400		
Nagy-Britannia	*			
Németország	16,121	5,000		
Németország	8512		24,000 (1965)	65%

¹ Dániában például az önkormányzatok és megyék kialakításakor az egyik vezérelv az iskolák és az egészségügyi ellátás hatékony ellátásához szükséges, megfelelő méretű egységek kialakítása volt.

(Tartomány)				
Olaszország	8,104	7,000		
Portugália	275	34,200		
Spanyolország	8,082	4,800		
Svédország	288	30,900	2,500 (1950)	88%

* mivel az egyes szintek nagymértékben átfedik egymást, nincs értelme ezen adatok kiszámításának

Forrás: DEXIA – Credit local de France – Credit local de Belgium. [1999]: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. Műhelytanulmány. DEXIA. Belgium. pp. 26 - 29.

A helyi kormányzatok kötelező „összeházasításának” természetesen vannak árnyoldalai is.

Egyik alapvető negatívuma az önkormányzati méret növelésének, hogy a választópolgárok messzebb kerülnek a döntéshozatal szintjétől, mint korábban voltak, így a fölötti ellenőrző képességük is csökken. A legtöbb államban, ahol kötelező volt az önkormányzatok egyesítése, a politikusok sokszor kritizálták a gyakorlatot, mert a fenti okok miatt bizonyos választói preferenciák nem érvényesülhettek.

Magyarországon az önkormányzatok kötelező társítása megvalósíthatóságának egyik legnagyobb akadálya a tanácsi rendszer rossz emléke. Az erőltetett együttműködés sok „csatolt” önkormányzatot nem egyszer fosztott meg olyan szolgáltatás nyújtásának jogától, mint az általános iskolai ellátás. Az egyes költségek növekedésén túl a nagyobb egységek létrehozásának más negatívumait is meg kell említenünk. Ilyen például a „túlhasználat”, azaz amikor egyes szolgáltatásokat az optimálisnál nagyobb fogyasztói kör vesz igénybe, az a szolgáltatás minőségének romlásához vezet. Tipikus példái ennek az elégtelen iskolai, kórházi kapacitás.

Végül meg kell említeni, hogy minél nagyobb egy szolgáltatás

igénybevevőinek száma, annál nehezebb az esetleges konkrét igényeket kielégíteni, ami ellentétben áll a mai „szolgáltató önkormányzat” kialakításának elképzelésével. A kormányzás minősége, a kormányzat által nyújtott szolgáltatás annál jobb színvonalú, minél közelebb áll az állampolgárok igényeihez, azaz minél közelebb kerül a döntéshozatal szintje a polgárokhoz.²

2.2.2 A társulások típusai Magyarországon

Hazánkban a társulások kötelezővé tételét elkerülték a törvényhozók, mivel a történelmi háttér, a volt közös tanácsai rendszer emléke miatt ez nehezen lenne végrehajtható. Ugyanakkor megadják a lehetőséget a társulások önkéntes alapon történő megszervezésére, hogy a magyar önkormányzatok azokon a területeken, azon feladatok végrehajtására társuljanak, amelyeken valóban szükségét érzik a hatékonyság növelésének.

1994 óta létezik az ösztönzött társulások fogalma. Ez azt jelenti, hogy a különböző állami támogatások megítélésekor előnyt élveznek, és nagyobb összeget kapnak azok a települések, amelyek bizonyos feladatokat társulási formában látnak el.

Az önkormányzatok viszonylag nagy mozgástere meghagyását az is indokolta, hogy előbb hozzá kellett szokniuk saját önállóságuk gyakorlásához, ami önmagában is hosszú, komoly feladatot jelentett.

² Huther és Shah (1998) létrehoztak egy mutatószámot a „jó kormányzás” mérésére, amely szerint Magyarország a jók, elfogadható és gyenge kategóriák közül a jó minősítést kapta. (Svájc pontszáma 75, Magyarorszáké 54 a 100-ból. A kategóriahatárok az 50 és 40 pontoknál voltak.

Az önkormányzati társulások jelenleg létező típusai a következők:

- A leggyakoribb társulási forma amikor az önkormányzat képviselőtestülete megállapodik más önkormányzattal abban, hogy annak szerve, intézménye, más szervezete meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellát a *megbízó* önkormányzat számára. Ebben az esetben nagyon fontos, hogy a *megbízás* pontos tartalmát, tehát azt, hogy megbízott önkormányzat a megbízó önkormányzat részére mely szolgáltatást nyújt, mely feladat és hatáskör ellátását biztosítja, pontosan meghatározzák. Részletesen kell szabályozni a megbízás teljesítésének szakmai és egyéb feltételeit, különösen a költségek viselését, illetőleg az elszámolás módját.
- Két vagy több önkormányzat képviselőtestülete megállapodhat intézmény vagy más szervezet fenntartásában úgy, hogy az egyik önkormányzat már meglévő intézménye a másik önkormányzat nevében jár el. Ez az együttműködési forma lényegesen szorosabb, mint a korábban tárgyalt megbízásos együttműködés. Tekintettel arra, hogy itt az intézmény közös *érdekeket képvisel*, meg kell állapítani, hogy az a másik önkormányzat milyen átruházott jogai alapján jár el.
- Két vagy több önkormányzat képviselőtestülete *közös döntéshozó szerv létrehozásával* megállapodhat intézmény vagy *más szervezet közös fenntartásában*, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállalók közös foglalkoztatásában, illetve feladat, hatáskör, szolgáltatás közös ellátásában. Ezt a társulási megállapodást az eddig meghatározott

típusoktól alapvetően az különbözteti meg, hogy ennél a típusnál a fenntartói jogokat nem a társulás egyik tagja gyakorolja, hanem külön erre a célra létrehozott döntéshozó szerv.

- Két vagy több önkormányzat képviselőtestülete megállapodhat *jogi személyiséggel rendelkező társulás* létrehozásában, ha a feladat, szolgáltatás közös ellátása, intézmény vagy más szervezet közös alapítása, fenntartása szükségessé teszi, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket, és rendelkezzen vagyoni jogokkal. Lényeges különbség az előzőekhez képest, hogy a társulási megállapodáson túl itt már alapító okirat is szükséges, hiszen ez a fajta társulás költségvetési szerv.
- A helyi önkormányzatok képviselőtestületei, bizottságai, polgármesterei, jegyzői, a képviselőtestületek intézményei, társulásai egymással, illetve más jogi személlyel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel eseti és rendszeres kapcsolatot alakíthatnak ki, *együttműködhetnek*. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei, illetőleg annak szervei a gyakorlatban a legváltozatosabb formában működnek együtt egymással, illetve más szervekkel. Tanácskozásokat tartanak, közösen szerveznek rendezvényeket, kicserélik szakmai tapasztalataikat, illetőleg egyéb fórumokat tartanak. E kezdeményezések nincsenek formához kötve, lehetnek esetiek és tartós jellegűek. Ennek megfelelően a törvény sem ír elő semmilyen formakényszer az ilyen típusú együttműködéshez.
- A társulások következő típusa az 1996 óta létező *területfejlesztési társulások*.

A települési önkormányzatok képviselő-testületei a területfejlesztésről és

területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény értelmében a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre

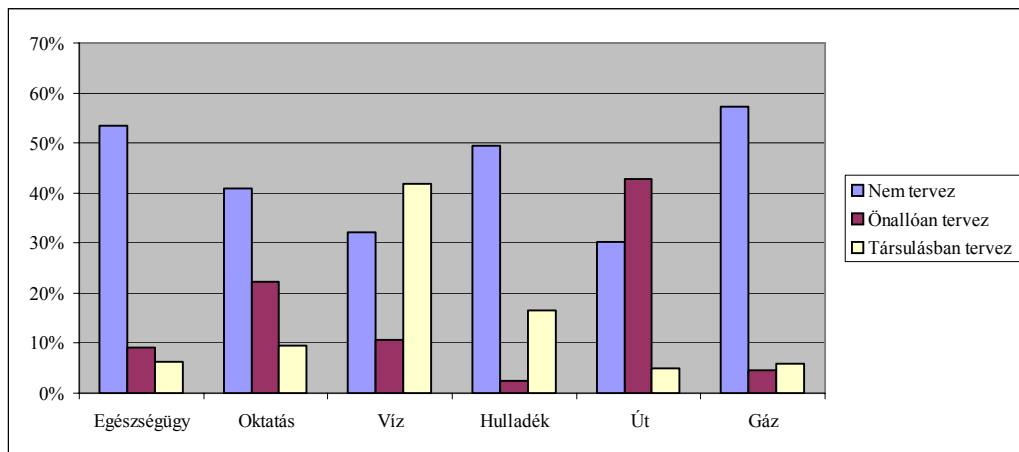
A központi költségvetés eszköze a társulások számának növelésére nem plusz támogatások nyújtása, hanem bizonyos támogatásoktól való elesés. Amennyiben az ellátotti létszám nem éri el a törvényben meghatározott szintet, a támogatást a pályázó nem kaphatja meg. Az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy az ellátandó feladatoknak megfelelően akár több társulás tagjai is lehessenek, így optimalizálva a kiszolgálandó lakosság számát minden szolgáltatás esetére. Ez természetesen magában hordozza a rendszer legnagyobb buktatóját, miszerint az egyszerre több céltársulásban is részt vevő önkormányzatok számára a munka megszervezése, adminisztrációja lényegesen bonyolultabb, így költségesebb lesz.

Az általunk vizsgált TÁRKI-TÖA adatbázis 2000-es őszi hulláma vizsgálta, hogy a magyar önkormányzatok mely okokat tartják legfontosabbaknak szolgáltatásaik társulási formában nyújtására. A válaszadó önkormányzatok 52%-a értett egyet azzal a kérdéssel, hogy döntésükben lényeges szerepet játszott, hogy a társulásban létrehozott vállalkozások esetében az üzemeltetés terhe kisebb. Az önkormányzatok 70%-a indokolta a társulás létrehozását azzal, hogy a beruházáskori egyszeri anyagi teher kisebb, és 76%-uk tartotta legfontosabbnak, hogy a beruházási támogatások társulásban elérhetőbbek. Az eredményekből leszűrhető, hogy bár a magyar önkormányzatok figyelembe veszik a költségek

optimalizálásának lehetőségét, és ezzel a hosszú távú hasznok maximalizálását, amikor társulásaikról döntenek, a fő mozgatórugó mégis az egyszeri, induló költségek csökkentése, elsősorban pályázati pénzek elnyerése révén.

Az I. ábrán látható, hogy azon beruházásokat, amelyek jelentős nagy induló költséggel járnak és gazdaságilag optimális szintjük egy kistélepülés méretét meghaladják, szinte kizárólag társulásos formában hajtják végre.

1. ábra. Önkormányzati beruházás típusok gyakorisága 2000-ben a kivitelezés módja szerint, az önkormányzatok százalékában



Forrás: Barati Izabella. [2000]: Önkormányzati adatok 2000-ben. TÁRKI műhelytanulmány. Budapest. pp. 14.

2.2.3 Körjegyzőségek

Jelenleg Magyarországon összesen 593 körjegyzőség létezik, amelyeket 1003 település hozott létre. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 39.§-a szerint

- Az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak és tartanak fenn. A körjegyzőség fenntartásának költségeihez az érdekelt képviselő-

testületek - eltérő megállapodás hiányában - a településük lakosságszámának arányában járulnak hozzá.

Ez látszólag kötelező társulásnak tűnhet, ám a törvény következő bekezdése mindjárt hozzá is teszi:

- Az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete is létrehozhat önálló hivatalt, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.

A körjegyzőségek létrehozásának indoka a település működésével kapcsolatos adminisztratív feladatok hatékonyabb ellátása.

Annak érdekében, hogy a kis önkormányzatok éljenek ezzel a lehetőséggel, a központi kormányzat költségvetési eszközökkel ösztönzi a körjegyzőségek létrehozását, azaz minél nagyobb lélekszámú a körjegyzőség, annál magasabb a központi költségvetésből neki jutató összeg.

2.2.4 Az önkormányzati társulások jogállása

A társulásokkal kapcsolatos és még tisztázandó kérdés a jogállásuk, azaz a társulások az önkormányzatok intézményei, vagy egy új, önálló kormányzati szintet alkotnak.

Amennyiben az első változatot fogadjuk el, tehát az önkormányzatok intézményeinek tekintjük őket (funkcionális regionalizmus (Péteri - Davey, [1998])), úgy a feladataik ellátásához szükséges források megszerzése nem tisztázott. Adókievetési joguk vitatott, és támogatásokat a központi kormányzattól csak tagjaikon keresztül, valamint kaphatnak, közvetlenül nem. Ez lényeges

szempont, ha hitelre van szükség a társulásban létrehozott beruházások finanszírozásának tárgyalásakor, hiszen az önkormányzati hitelpiaci szereplés egyik alapfeltétele folyamatos bevételi forrás megléte, ami valamilyen adó is lehet, amit az önkormányzat rendszeresen beszed. A társulások folyamatos bevételi forrás nélkül nem lesznek képesek a hitelpiacon hitelfelvevőként megjelenni, holott a társulásban megvalósított feladatellátáshoz szükséges beruházások megvalósítása szempontjából ez kifejezetten kívánatos lenne.

A másik megoldás, amikor ezeket a társulásokat egy új, formális kormányzati szintként kezeljük. A külön szint követheti a régi területi struktúrát (megye, kisebb egységek), de lehet teljesen új, a korábbtól független szint is.

Az alternatívák fő jellemzőit a 2. számú táblázatban foglaltuk össze.

2. Táblázat. A régiókra bontás módjai és azok előnyei

Funkcionális regionalizmus	Formális kormányzati szint
Rugalmasabb rendszer	Egyenlőség
Egyedi igények figyelembevétele ⇒	Igények egyformán kezelése
„Versenyszellem” erős	Nincs kivételezés
Jobban megfelel a magyar hagyományoknak (lakossági részvétel)	Makrostabilizációs programok eszköze lehet
	Nagyobb adminisztrációs hatékonyság

Forrás: Kopányi et al. [2001]: Hungary. Modernizing the Subnational Government System. Világbank. 417. Vitatanulmány. Washington, D.C. pp 5.

2.2.5 A társulások jövőbeli szerepe

A társulások szerepe a jövőben megváltozhat, tekintettel arra, hogy az EU támogatási politikájában a nagyobb egységeket részesíti előnyben a kisebb önkormányzatokkal szemben. Az EU gyakorlatában nem ritka az önkormányzatok

társulások együttműködése, sőt, mint korábban láttuk, az önkormányzatok kötelező egyesítése sem. (1. Táblázat)

Az amerikai gyakorlat számára nem idegen a társulások adókivetési joga, ami, ha létezne Magyarországon is, a beruházások induló költségének megtakarításán túl még egy indoka lenne a közös finanszírozásnak.

Bár Magyarországon az önkormányzati társulások valószínűleg nem fognak a közeljövőben adót kivetni³, a közös finanszírozásra az önkormányzatok által létrehozott társulás kibocsáthat kötvényeket. A hitel visszafizetését ebben az esetben a befolyó díjakból fedezik (revenue bond), aminek, mint tudjuk az emelése általában kisebb ellenállásba is ütközik, mintha az adó szintjét emelnék. Ez biztosíthatná a társulásban létrehozott beruházások folyamatos működtetésének finanszírozását.

³ A társulásoknak törvény adta joga az adó kivetése, amennyiben közös testületet hoz létre, és átruházza rá adókivetési jogát. Ha az önkormányzatok élnének ezzel a lehetőségükkel, az radikálisan megváltoztatná a magyar önkormányzati beruházás finanszírozási gyakorlatot, és lehetővé tenné olyan finanszírozási konstrukciók elterjedését, mint például az általános bevételek terhére kibocsátott kötvények. Az önkormányzati kötvényekkel a 6. fejezet foglalkozik bővebben.

3. FELADATOK DELEGÁLÁSA ÉS FINANSZÍROZÁSUK

Az önkormányzati rendszereken belül megkülönböztetünk északi, illetve déli típusú önkormányzati rendszereket. Az északi a nagyobb helyi kormányzatokat, és ezzel együtt a megvalósítandó feladatok szélesebb körét, míg a déli a szétszórtabb, apróbb településeket jelenti, kisebb feladatkörrel. A magyar rendszert nem lehet egyértelműen beleszorítani egyik kategóriába sem, az önkormányzatok mérete szerint ugyanis inkább a déli típushoz, az ellátandó feladatok köre alapján azonban már inkább az északihoz tartozik.

Egy ország kormányzati decentralizáltságának egyik lehetséges mutatószáma, hogy mely szolgáltatásokat hol, mely szinten végeznek.

Musgrave (1984) szerint három alapvető közfeladat van, ezek az allokáció, az újraelosztás és a stabilizáció. Ezek közül a két utolsó az, amelyeket célszerű központi kormányzati szinten ellátni.

Azon közigazgatási rendszerek, ahol kis autonóm önkormányzatok léteznek, előtérbe kerül egy speciális probléma, a közösségi feladatellátás közigazgatási határon túlra hatásának kérdése. Ez a probléma a magyar rendszerben is létezik, lényege, hogy az a tevékenység, amely az egyik település szempontjából közszolgáltatás, közjó, a másik, szomszédos település szempontjából pozitív vagy negatív externália, azaz olyan jószág, amelyet nem kértek, és amelyért nem fizettek, vagy olyan kár, amelyért nem kárpótolják őket. Ezeket a határokon túlra hatásokat nevezzük a feladatellátás „túlsordulásainak” (spillover-hatás). A különböző feladatokat arra a szintre célszerű telepíteni, ahol ezek a hatások minimálisak. (Huther- Shah [1998] pp. 10., Shah [1994].) Ezt fejezi

ki a szubszidiaritás elve is.

A feladatok központi és a helyi kormányzati szintek közötti megosztásának három formáját különböztetjük meg.

- Tiszta feladatszétválasztás esetében az alsó szintek olyan funkciókat látnak el, amelyek esetében teljesen önállóan és diszkrecionálisan döntenek, és az állam e területek irányításában egyáltalán nem vállal szerepet.
- Közös felelősségről beszélünk akkor, ha az alsó és a felső szintek közösen, egymással együttműködve látnak el bizonyos funkciókat.
- Hivatalsterű kapcsolatról beszélünk, ha az alsó szint kötelezően vesz részt olyan funkciók ellátásában, amelyeket a felső szint irányít, és a programjait is a felső szint állapítja meg.

Magyarországon a legtöbb funkciót a kormányzati szintek megosztva látják el, és a feladatok delegálásánál előtérbe került a szubszidiaritás elvének érvényesítése, így biztosítható az igénybevevők preferenciáinak figyelembe vétele. A megye ebből következően csak azon feladatok ellátásáért lehet felelős, amelyek több, mint egy település igényeit elégítik ki, ugyanakkor a település, amennyiben bizonyítja, hogy képes ellátni egy bizonyos feladatot, amely korábban a megyére volt bízva, jogosult arra, hogy ezt a funkciót a megyétől átvegye. Ennek a gyakorlatnak azonban potenciális veszélye, hogy a megyei önkormányzat kezében nem egyszer csak a legdrágábban ellátható funkciók maradnak (például a kórházak működtetése). Annak függvényében, hogy a megye forrásnövelési lehetőségei jelentősen korlátozottabbak, mint a településé, mindez különös figyelmet érdemel.

3.1 A település- és területfejlesztési feladat, mint komplex rendszerek

Településfejlesztésen a lakosság élete szempontjából jelentős beruházások előkészítését és megvalósítását értjük. A településfejlesztés a területfejlesztés egy szintje, a rendszer egyik eleme.

A településfejlesztés önmagában is komplex rendszer, ha a megvalósítandó feladatok összetettségét vizsgáljuk, hisz magában foglalja környezetvédelmi, műszaki, közgazdasági problémák egy rendszerben történő megoldását. Ez az önkormányzati dokumentációban a következőképpen jelenik meg:

- az önkormányzat rendelkezik több évre (közép, - hosszú táv) szóló beruházási tervvel;
- a beruházási terv összhangban van a több évre szóló költségvetési tervvel, és hitelfelvételi tervekkel;
- a település rendezési tervében a műszaki paraméterek és területfelhasználási tervek összhangban vannak a fentiekkel. (Horváth M. – Szirmai [2000], McAully [1999]).

A komplexitás másik szintjét képviseli a településfejlesztés sokszereplős volta. A fejlesztési folyamat nem csupán a település munkáját igényli, hanem más szereplők egyre növekvő aktivitását is. Ide tartozik a magánszféra, a non-profit szervezetek, egyházak munkavállalása a szolgáltatások megszervezésében, nyújtásában. Ezen szereplők növekvő aktivitását legkönnyebben az önkormányzati költségvetési kiadások „önkormányzati támogatások és más átutalások” sorának évek óta tartó töretlen emelkedésben érhetjük tetten, ezek a kifizetések ugyanis

döntően az általuk végzett munka támogatását, illetve kifizetését fedezik. A magánszféra szerepvállalásának formáival foglalkozik a IV. fejezet.

A komplexitás harmadik eleme, hogy a különböző szintű terveknek egymásra kell épülniük. Értjük ez alatt a települési, megyei, és állami területfejlesztési koncepciók összhangját. Amennyiben végiggondoljuk a területfejlesztés rendszerét, jogosan merül fel bennünk a kérdés, hogyan lehet az önkormányzatok garantált autonómiája mellett (vagy inkább ellenében) belekényszeríteni őket egy ilyen komplex, hierarchikus rendszerbe. Erről természetesen ilyen szigorú értelemben nincs szó, csupán arról, hogy állami szinten szükség van egy olyan koordinációs rendszer kiépítésére, ami a településeket és a különböző kormányzati szinteket ösztönzi az egymásnak nem ellentmondó tervezésre. (Horváth M. - Szirmai [2000], Csefkó [2000])

3.1.1 A területfejlesztés intézményrendszere

Az ország történelme, közlekedési viszonyok, eltérő természeti adottságok következtében a térségek fejlődése országon belül is jelentős különbséget eredményezett. Budapest fejlettsége mindig is éles ellentétben állt a „vidékkel”, ami az első világháború után, a fejleszteni szándékozott régióközpontok leválasztása következtében még nagyobb problémaként jelentkezett. A régiók eltérő településsűrűségében és a településnagyságában a török hódoltság emlékét érhetjük tetten. A törökök által el nem foglalt területeken – Nyugat-Dunántúl, az Alföld északi és keleti részei – a települések lakossága 1000 fő vagy az alatt marad, településsűrűsége nagy, míg az Alföldön a települések ritkák, méretük 5-10,000 fő között mozog. Az eltérő méretek azóta is meghatározzák a települések fejlődését.

Később, 1945 után tipikusan ezek a kistelepülések azok, amelyek a

településhierarchia alján elhelyezkedve, nem jutnak fejlesztési pénzekhez. A tervezést akkor az jellemezte, hogy kizárólag ágazati szempontokat vett figyelembe, a regionális különbségek nem kaptak kellő hangsúlyt. Ezzel a nézőponttal szakított 1971-ben az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió és Területfejlesztési Irányelvek, azonban ez sem nyújtott megoldást a stagnáló, hanyatló területek számára, alapvetően városfejlesztési koncepció volt, feltételezte, hogy a város „kisugárzása” automatikusan megoldja a környékén fekvő települések gondjait.

A település- és területfejlesztés legnagyobb kihívása ma a térségi összefüggések kezelése, figyelembe vétele.

A települések területfejlesztési társulásokat alkothatnak (ez a társulások egyik, törvényben is szabályozott formája, bővebben már beszéltünk róla a II. fejezetben), amelyek célja a térség közös fejlesztése, közös programok, pénzalapokat létrehozása. A területfejlesztési társulások egy-egy képviselője tagja a megyei területfejlesztési tanácsnak.

A megyei területfejlesztési tanácsok 1996-ban jöttek létre, ezek a megye szintjén működő speciális testületek, céljuk az állami területfejlesztési politika céljainak érvényesítése megyei szinten, illetve a megyei területfejlesztési tervek összehangolása, ezen belül a hosszú távú fejlesztési koncepció, a tervek kidolgozása és elfogadása a pénzügyi tervekkel együtt.

A megyei területfejlesztési tanács összetétele mutatja, hogy a területfejlesztés Magyarországon nem csupán az állam feladata, hanem szereplők széles körű együttműködését igényli.

A megyei területfejlesztési tanács tagjai:

- a megyei önkormányzati közgyűlés elnöke;
- a megye területén levő megyei jogú városok polgármesterei;
- a területfejlesztésért felelős miniszter képviselője;
- a területi gazdasági kamarák képviselői;
- a megye területén működő területfejlesztési társulások képviselője (statisztikai vonzáskörzetenként egy-egy);
- a megyei munkaügyi tanács munkáltatói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselője.

A megyei területfejlesztési tanács a kistérségi terveket véleményezi. Természetesen nincs hierarchikus viszony a tervek között, ám a megyei tervnek meg nem felelők gyakorlatilag kizárják magukat a finanszírozási forrásokból.

A fejlesztés következő szintje a régió. A megyei területfejlesztési tanácsok olyan problémák kezelésére, és olyan programok kidolgozásra, amelyek egy megye hatókörén túlterjednek („túlcsoportulnak”) regionális fejlesztési tanácsokat hozhatnak létre. A regionális fejlesztési tanácsok létrehozása a Balaton és Budapest környéki fejlesztési tanácsok kivételével nem kötelező, azonban a térségeknek jó indokuk a kialakításukra, hogy az EU gyakorlatában ezek az egységek kapják a legtöbb támogatást (Beluszky [2000]).

A magyarországi régiók elhelyezkedését a 2. ábra illusztrálja.

2. ábra. Magyarország megyéi és régiói



Forrás: www.ksh.hu

3.2 A feladatok ellátásának forrásai

Amikor eldől az, hogy a kormányzatban belül a közjövödelmeket milyen szinten, hogyan, mi alapján szedik be, ezekből melyek lesznek szabad felhasználásúak, melyek kötöttek, illetve milyen mértékben vesznek részt reallokációs funkciók betöltésében, az is eldől, hogy az adott kormányzati rendszer hatékony lesz-e, vagy sem.

Általában elmondható, hogy ahol a helyi bevételek (adók, díjak) összege nagyobb és a központi transzferek összege alacsonyabb, ott a szolgáltatások nagyobb részét delegálják helyi szintre, illetve fordítva. A magyar rendszer ebből a szempontból ellentmondásos, hiszen a viszonylag alacsony összegű helyi bevételek és magas szintű transzferek mellett – mint az előző pontban láttuk – a

szolgáltatások széles körének helyi szintre delegálása jellemző rá.

A magyar Alkotmány és az Önkormányzati törvény is tartalmaz bekezdéseket arra vonatkozóan, hogy egyes szolgáltatások finanszírozásánál mennyire kell helyi forrásra támaszkodni, illetve az állam menyiben köteles a delegált szolgáltatás mellé forrást is biztosítani. A két törvény nem azonos szóhasználattal bír, így lehetséges ezek egymásnak ellentmondó magyarázata. Az Önkormányzati törvény szerint az államnak a „szükséges”, az Alkotmány szerint az „elégéses” forrásokat kell biztosítania egy-egy feladat ellátásához.

A mi értelmezésünk szerint a feladat ellátásához szükséges *forrásnövelési lehetőséget* kell delegálni az önkormányzati szintre, azaz az önkormányzat legyen képes a helyi adók és díjak növelésére, beszedésére. Az állam ennek megfelelően nem köteles a kötelezően ellátandó feladatokat 100%-osan központi forrásból finanszírozni, de meg kell teremtenie az alapját annak, hogy az önkormányzat más forrásból pénzt tudjon szerezni erre a célra. Ez a gyakorlat összhangban áll a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájával⁴, és ez érvényesül az Európai Unió tagállamaiban, és számos más, fejlett államban.

3.2.1 Helyi bevételek versus állami támogatások

Az önkormányzat költségvetésén belül a saját bevételek szintjének növelésére a szakirodalom két indokot is felsorol, az egyiket fiskálisnak, a másikat beszámoltathatósági indoknak nevezhetjük (Bahl, [2000]).

⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját az Európa Tanács Konvenciójaként 1985-ben fogadtak el, és számos közép- és kelet-európai kormány alkalmazza irányadóként a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás elkészítése során.

- I. Az első azt jelenti, hogy a központi költségvetésre nehezedő nyomás és költségvetési deficit csökkentésének egyik módja, ha csökkentjük a különböző transferek mértékét. A transferek csökkentése a költségvetési hiányt növeli, ami a helyi bevételek növelésével oldható meg. A saját bevétellel rendelkező önkormányzat kevésbé van kiszolgáltatva a központi döntéseknek, kevésbé függ a finanszírozási politika változásaitól, tudnunk kell ugyanis, hogy azok az államok, ahol a központi költségvetésre nagy nyomás nehezedik, inkább fogják a helyi szintre juttatott transferek mértékét csökkenteni, mint a már elfogadott helyi adókat megszüntetni. (Ez utóbbi nem vihető végbe törvényváltoztatás nélkül.) Ezen túlmenően, amennyiben a helyi bevételek között megtaláljuk a megosztott adókat, a központi kormányzat egy idő után automatikusan azokat fogja nagyobb mértékben emelni, amelyeket nem kell megosztania a helyi szinttel.
- II. Az elszámoltathatósági indok a költségvetésbe befizetett pénz útjának áttekinthetőségére vonatkozik. A helyi beruházásokat mindenképpen – közvetve vagy közvetlenül adóként beszedett pénzből finanszírozzuk. Amennyiben az adót a központi költségvetésbe fizetjük be, akkor a felhasználás szintjére kerülésének útja nehezen követhető, és az elszámoltatás az elköltött pénzzel nehezen érvényesíthető. Ha ugyanaz a pénz közvetlenül a helyi kasszába kerül, az adófizető inkább odafigyel arra, hogy hogyan költik azt el, milyen célra és milyen hatékonyan. Minél nagyobb az aránya a helyben befizetett összegnek, a befizető annál

nagyobb ellenőrzési jogot kíván gyakorolni a helyi döntések meghozatala fölött és a helyi költségvetés elszámoltatásában.

Az előző két indokhoz harmadikként hozzátesszük, hogy

- III. Amennyiben az önkormányzat helyi bevételeit növeli, növeli fiskális kapacitásait is. Ez alatt azt értjük, hogy mivel az önkormányzatnak saját, a központi döntésektől független bevétele lesz, ezáltal önmaga is függetlenebbé válik a központi döntésektől. Ez pozitívan hat az önkormányzat hitelminősítésére, így a kedvezőbb besorolás eredményeképp az önkormányzat hitelfelvételi költségei csökkennek, elérhetővé téve ezzel más finanszírozási forrásokat.

3.3 A magyar önkormányzatok saját bevételeinek köre⁵

A saját bevételek a számviteli előírások és további közgazdasági elvek, megfontolások szerint feloszthatók folyó és tőke jellegű bevételekre.

A folyó bevételek közé sorolható:

1. az intézmények alaptevékenységeinek bevételei (intézményi ellátás díja, alkalmazottak térítése, hatósági és eljárási bevételek, illeték jellegű bevételek, alaptevékenységgel összefüggő áru- és készletértékesítés, valamint szolgáltatás árbevétele),
2. helyiségbérleti díj, kölcsönzési díj,
3. kamatbevételek,
4. vállalkozások bevételei,

⁵ Az Ötv. szerint az önkormányzatok az alábbi saját bevételekkel rendelkeznek:

törvényben rögzített módon a települési önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók;
saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség,
osztalék kamat és bérleti díj;

illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint;

átvett pénzeszközök;

az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság
külön jogszabályban megállapított hányada;

az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;

a helyi önkormányzat egyéb bevételei.

Saját bevételnek minősül továbbá – mint privatizációs bevétel – a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt állt, nem közüzemi vállalatoknak az Állami Vagyongyűjtő és Vagyongazdálkodási Központ által történt értékesítéséből származó összeg külön törvényben meghatározott része.

5. a helyi adók és illetékek,
6. a környezetvédelmi, műemlékvédelmi bírság.

A tőke jellegű bevételek közé tartozik:

1. az épületek, építmények, gépek, berendezések és felszerelések, járművek, egyéb tárgyi eszközök, immateriális javak értékesítéséből származó bevétel,
2. önkormányzati vállalkozások osztaléka- és hozama,
3. részvények, kárpótlási jegyek, államkötvények, egyéb értékpapírok értékesítése,
4. egyéb pénzügyi befektetések bevételei,
5. önkormányzati lakások értékesítése,
6. privatizációból származó bevétel,
7. egyéb vagyoni értékű jog értékesítéséből származó bevétel. (Dr. Schimdt – Kadók – Herneczky [1996]).

Általános, sok országban elfogadott szabály, hogy tőkebevételekből működési kiadásokat nem finanszírozhatnak, ennek következménye ugyanis az önkormányzati vagyon felélése lenne.

3.4 A helyi adórendszer

3.4.1 A helyi adórendszer értékelésének paraméterei

Amikor a helyi adórendszer paramétereiről döntünk, olyan lényeges kérdésekre válaszolunk, mint például milyen történelmi hagyománya a van egy

meghatározott fajta helyi adó kivetésének az adott környezetben, melyek lesznek a helyi szinten, melyek a központi szinten beszedendő adók, hogyan kívánják szabályozni a helyi adók rendszerét, teljes vagy korlátozott lesz-e a helyi szint szabadsága a helyi bevételekről szóló döntéseket illetően.

Az egyes adófajták esetében, amikor arról döntünk, hogy az helyi, vagy központi adó legyen-e, a következő szempontok mérlegelése után célszerű véleményt mondani⁶.

1) Hatékonyság

Ez azt jelenti, hogy az adó bevezetésének nem lesz semmilyen hatása a közgazdasági döntésekre, azaz nem fogja torzítani a piacot. Ez természetesen soha nem igaz 100%-osan, de az egyik cél egy új adó bevezetésénél mindenképpen ez kell, hogy legyen. (Az úgynevezett „zöld adók” egyébként pont ennek a piactorzító hatásnak köszönhetően érik el, vagy közelítik meg céljukat.)⁷

2) Az adó igazságos volta

Beszélhetünk vízszintes (horizontális) és függőleges (vertikális) egyenlőségről, igazságosságról. Az első azt értjük, hogy az azonos helyzetben levő adófizetők azonos mértékű adót fizetnek. A vertikális egyenlőség azt jelenti, hogy a gazdaságilag jobb helyzetben levők magasabb, míg a rosszabb helyzetben levők alacsonyabb adót fizetnek. Az adó igazságos voltának megközelítése csak nagyon bonyolult

⁶Davey – Péteri, [1998], Ebel – Várfalvi – Varga, [1998], Boadway – Kitchen [1999], Tassonyi – Szalai [2001] tárgyalják bőven és adnak hasznos összefoglalót az adóztatással kapcsolatos elvekről.

⁷ A racionális fogyasztó kevesebbet fogyaszt, ha az árak felmennek.

újraelosztási rendszerrel lehetséges.

3) Az adminisztráció költsége

Az adó beszedésének költsége ne legyen magasabb annál a haszonnal, amit hoz. Minden egyes adó bevezetése és beszedése költségeket ró az adófizetőkre. Ilyen költségeket jelentenek a szükséges ellenőrzés, számvitel, adóbeszedés, illetve a kivételek meghatározása. A költségeket mindenképpen meg kell próbálni a lehető legalacsonyabb szinten tartani, és kiszámításuk minden adófajta esetében szükséges.

4) Az adószint leszoríthatóságának elkerülése

Amennyiben mobil alapot adóztatunk meg, lehetőség van arra, hogy az adófizető olyan helyre költözzék, ahol az adott típusú adó rátája kevesebb, mint ahonnan eljött. Ez a „22-es csapdája”, mivel az első önkormányzat adófizető, így helyi adóbevétel nélkül marad, ám a második önkormányzat, amely alacsonyabb rátájával vonzotta oda az adófizetőt, szintén nem lesz képes megfelelő mennyiségű helyi adó beszedésére, hiszen az ott megállapított adószint túl alacsony. Ez a folyamat addig tarthat, amíg a ráták olyan alacsonyak lesznek a településeken, hogy azokat a fellépő költségek miatt nem is érdemes beszedni.

5) Az adó exportálásának a lehetősége

Egy önkormányzat nem a helyi lakosokkal fogja megfizettetni a helyi adót, ha lehetősége van rá, hogy azt másokra terhelje. Ez akkor van így,

ha a helyi adó alapja olyan tevékenység, amely az előállított szolgáltatás vagy termék árába beépíti az adót, így hárítva azt tovább a mindenkire, aki a terméket fogyasztja.

3.4.2 A magyar önkormányzatok adóbevételei

Az önkormányzati önállósággal összhangban lévő új típusú helyi adók rendszere 1991-ben lépett hatályba (1990. évi C. törvény), amelyet azóta csaknem minden évben módosított a parlament. Ennek megfelelően az önkormányzat autonóm módon dönt arról, hogy gazdálkodási feladatainak teljesítése és az ehhez szükséges forrásképzés érdekében él-e, és milyen mértékben – a törvény keretei között – a helyi adóztatás eszközével.

Maga az 1990. évi C. törvény meghatározza az önkormányzatok által megállapítható adófajtákat, részletezve az adóalanyokat és az adótárgyakat, valamint az egyes adókra vonatkozóan az adó mértékét, az önkormányzatok által megállapítható adómaximumot.

Az önkormányzat a kööttségek mellett szabadon dönti el, hogy a törvényi keretek között állapít-e meg helyi adót, és ha igen, akkor melyiket⁸.

Az adóigazgatás sajátosságából adódóan biztosítani kell, hogy valamennyi helyi adóról szóló önkormányzati rendelet egyértelműen tartalmazza az

⁸ Jelenleg a magyar önkormányzatok a következő adókat vethetik ki:

(i) Iparüzési adó, amely alapja a vállalkozás bevétele. Ez általában az önkormányzati helyi adó bevételek 80 %-át teszi ki. (ii) Ingatlanadó, amelyet épületekre, illetve lakásokra vethetnek ki, annak területe, vagy értéke alapján. (iii) Idegenforgalmi adó, amely alapja a turistaéjszakák száma, vagy a turista fogadóhelyek száma lehet. (iv) Kommunális adó, amely alapja a lakóegység. Ezen kívül van még a vállalkozások kommunális adója, amely alapja a foglalkoztatottak száma.

adókötelezettséget, az adóalanyt, az adómentesség eseteit, az adókötelezettség keletkezése és megszűnése eseteit, az adó alapját, az adó mértékét. A felsorolt elemek csak a rendeleti minimumot jelentik, az önkormányzati rendeletek további, - például a helyi sajátosságokra alapozva -, méltányossági elemeket is tartalmaznak.

Amennyiben értékeljük a magyar helyi adókat a korábban leírt, öt pontos kritériumrendszer alapján, a következő eredményeket kapjuk.

Magyarországon háromféle fő helyi adóval találkozunk, az iparűzési adóval, a kommunális adóval valamint az ingatlanadóval (ide tartozik még a turisztikai adó és a földadó, ám az ezekből származó bevételek az önkormányzati szint egészét tekintve nem jelentősek). A személyi jövedelemadó megosztott adó, és helyben maradó részarányának változása iskolapéldája azoknak a folyamatoknak, amelyeket a hiányos költségvetésű államoktól elvárhatunk.

1. Iparűzési adó

Az iparűzési adó alapja nem helyhez kötött alap. Ebből következően könnyen „exportálható” oda, ahol az adó mértéke kisebb, ami az önkormányzatok között adóversenyt idéz elő. A közgazdasági elméletek szerint a helyi adó alapja immobil kell, hogy legyen.

Az iparűzési adót sokszor továbbhárítják az ipar által előállított termék fogyasztóira, ebből következően az adott településen

megvalósított fejlesztéseket nemcsak azok haszonélvezői finanszíroznak.

Az iparűzési adónak van egy nagyon rossz pszichológiai hatása is. Az adófizető cégek sokszor úgy érzik, hogy az adó egyfajta büntetés, holott a munkahelyek teremtésével, a helyi gazdaság fejlesztésével inkább segítik települést, és minél sikeresebben teszik ezt, annál nagyobb az adó alapja, nagyobb “büntetést” kell fizetniük.

Az iparűzési adó következő negatív tulajdonsága, hogy érzékeny a gazdasági ciklusokra, így amikor recesszió van, a település bevétele is csökken⁹.

Az iparűzési adó mértéke nemcsak a helyi politika eredménye, változása függ a központi kormányzat gazdaságsszabályozó döntéseitől is

2. Kommunális adó

Ezen belül is megkülönböztethetjük a magánszemélyek és a vállalkozások kommunális adóját. A magyar kommunális adó a fejadó egy tipikus formája. Bár viszonylag sok önkormányzat bevezette (60%), az ebből származó jövedelem mindössze 2%-a a helyi adóbevételeknek. A szakirodalom ezt a típusú adót úgy kezeli, mint azon költségek internalizálását, amelyet azáltal okozunk másoknak, hogy egy adott területen „zsúfoltságot okozunk” azzal, hogy ugyanazokat a

⁹ Például amikor az orosz piac összeomlott, néhány magyar település, ahol az erre a piacra építő adófizetők voltak többségben, ezt a változást nagyon megérezte.

szolgáltatásokat vesszük igénybe.

3. Ingatlanadó

Ezt épületek tulajdonosaira vetik ki, és az önkormányzat választhat, hogy az ingatlan nagysága, vagy piaci értéke alapján számítja ki az adó értékét. A fenti kritériumrendszer alapján ez lenne az ideális helyi adó típus, mivel folyamatos, stabil bevételt biztosít, nem érzékeny gazdasági ciklusokra, de meg kell jegyeznünk, hogy bevezetése rengeteg nehézséggel is együtt jár, mint például az ingatlanok értékelési módszerének kidolgozása és az adatbázis folyamatos karbantartása. Mindemellett azt is tudnunk kell, hogy bevezetésekor ezzel szemben tapasztalható a legnagyobb ellenállás a helyi adók sorában.

3.5 A szolgáltatások díjai

A szolgáltatások díjai kifejezetten egy-egy szolgáltatás igénybevételéhez kötődnek, ellentétben a korábban tárgyalt adókkal, amelyek alkalmazásával inkább újraelosztási célokat kívánunk megvalósítani. A közszolgálati irodalom a díjak használatát, mint egyfajta helyi bevételi forrást kifejezetten javasolja, ám széles körű alkalmazásuknak van néhány gyakorlati akadálya (Barati – Szalai [1999]).

Ezek a következők:

i) Ritkán hatékonyak

A hatékonyság elérése közgazdaságilag azt követelné meg, hogy

ismerjük a szolgáltatás, termék előállításának marginális költségét, amely általában nem igaz, sőt, ennek még megközelítése is igen nehéz feladat. Akkor járnánk el valóban hatékonyan a díjak alkalmazásánál, ha az adott tevékenység opportunity cost-ját is belevettük számításainkba.

ii) Pozitív externáliák figyelembe vétele

Ha egy tevékenységnek pozitív „mellékhatásai” vannak, akkor a kormányzatok annak előállítását inkább támogatják, semhogy minél “hatékonyabb” díjakat vessenek ki.

iii) Közös javak

Nagyon sok olyan szolgáltatás van, amelyek fogyasztásából nem lehet a nem-fizetőket kizárni, ilyen például a honvédelem. Ezeket eleve célszerűbb adóból finanszírozni.

3.6 Központi bevételek köre

3.6.1 Támogatások, normatívák

A támogatások elosztásának kérdése a decentralizációt tárgyaló szakirodalomban mindig fontos szerepet kapott. A támogatások célja az egyes területek bevételi lehetőségei és kiadási szükségletei közötti egyenlőség megteremtése, az önkormányzati feladatokat ugyanis olyan területeken is el kell látni, ahol a település nem rendelkezik jelentős, vagy bármilyen bevételi forrással.

A támogatások fő formái (i) a feltétel nélküli támogatás, (ii) a feltételekhez kötött, de saját forrást nem igénylő és (iii) a saját forrás meglétét feltételező támogatás.

- I. Ezek közül az első típus hagyja meg a legnagyobb mozgásteret az önkormányzatnak döntései meghozatalában, és van a leginkább összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkével.

A Helyi Önkormányzatok Európai Kartája

9. cikk: A helyi önkormányzatok forrásai

- A helyi önkormányzatoknak joguk van a más kormányzati szintekétől elkülönített, megfelelő saját pénzforrásokhoz, és ahhoz, hogy hatásköreik keretein belül szabadon rendelkezzenek az ilyen bevételekkel
- A források a helyi önkormányzatok között az általuk felvállalt feladatok ésszerű arányában kerülnek szétosztásra. E források rendszeres és visszatérő jellegűek, ezáltal lehetővé teszik a folyamatos közszolgáltatásokat, és a megfelelő pénzügyi tervezést. Bármely új feladat átruházását az annak teljesítéséhez szükséges pénzforrás átutalása kíséri.
- A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak ésszerű arányai azokból a helyi adókból, árakból és díjakból származnak, amelyek mértékének meghatározására hatáskörük van.
- A helyi önkormányzatok által beszedhető adóknak, valamint a központi adókból való garantált részesedésnek kellően általános, gyors és rugalmas jellegűeknek kell lenniük, hogy lépést tarthassanak az elvégzendő feladatokkal.
- A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok autonómiája szükségessé tesz egy pénzügyi kiegyenlítő rendszert.
- Kifejezett elismerést kell nyernie a helyi önkormányzatok azon jogának,

hogy részt vegyenek a források szétosztására vonatkozó jogszabályok létrehozásában.

- Támogatni kell az olyan költségvetési támogatások biztosítását, amelyeket nem valamely egyedi projektre vagy szolgáltatásra irányoznak elő. A támogatások nem igazolnak semmilyen illetéktelen beavatkozást a helyi önkormányzatok által, saját hatáskörükön belül folytatott tevékenységbe.

II. A következő típus, a feltételekhez kötött, de saját forrást nem igénylő támogatás. Ezt csak bizonyos kiadások fedezésére használhatják az önkormányzatok. Eredményessége általában kisebb, mint amit a központi kormányzat elvár tőle, mert az önkormányzatok hajlamosak arra, hogy egy idő után csak a központi forrásból származó összeget fogják a kérdéses területre irányítani, és a saját forrásaikból korábban erre költött összeget máshova csoportosítják át.

III. A saját forrás meglétét feltételező támogatások esetében az önkormányzatnak anyagilag hozzá kell járulnia a támogatásból finanszírozott programhoz. Tipikus formája a saját forrás meglétét feltételező támogatásoknak a részleges költségtérítés, ami a központi kormányzat hatékony eszköze lehet arra, hogy a helyi forrásokat a központi politika által preferált területekre irányítsa.

A 3. Táblázat a különböző támogatástípusokat és eredményességüket foglalja össze.

3. Táblázat. Támogatási rendszerek

A támogatás célja	A támogatás típusa	Példák	Csapdák
Pénzügyi hiány áthidalása	Adóelengedés Adóalap megosztása a helyi és a központi szintek között	Kanada	Deficitfinanszírozó támogatások,
Regionális fiskális különbségek csökkentése	Általános, sajátreszt nem megkövetelő támogatás	Kanada, Ausztrália, Németország	Általános jövedelem megosztás a szintek között
Állami szintű prioritások helyi ösztönzése	Nyílt végű kiegészítő transzfer	Kanada, szociális ellátás	ad hoc döntéshozás
Stabilizáció	Tőketámogatások	A támogatást korlátozottan alkalmazzák, helyette a magánszféra részvételét és érdekeltiségét segítik elő a kockázatok csökkentésével	Támogatások jövőre vonatkozó megkötések, ellenőrzés nélkül

Forrás: Shah [1994], Shah [1998], Boadway, Roberts és Shah [1994 pp. 11-24.]

3.6.2 A jelenlegi magyar támogatási rendszer

Az önkormányzatok bevételei rendszeres és eseti saját bevételekből, átengedett adókból, központi támogatásokból tevődnek össze. A legfontosabb állami források a címzett- és céltámogatások, a különböző alapok által kezelt központi forrásból származó pénzek, melyek célja, hogy az adott évben a központi kormányzat által meghatározott területekre irányítsa a fejlesztési pénzeket.

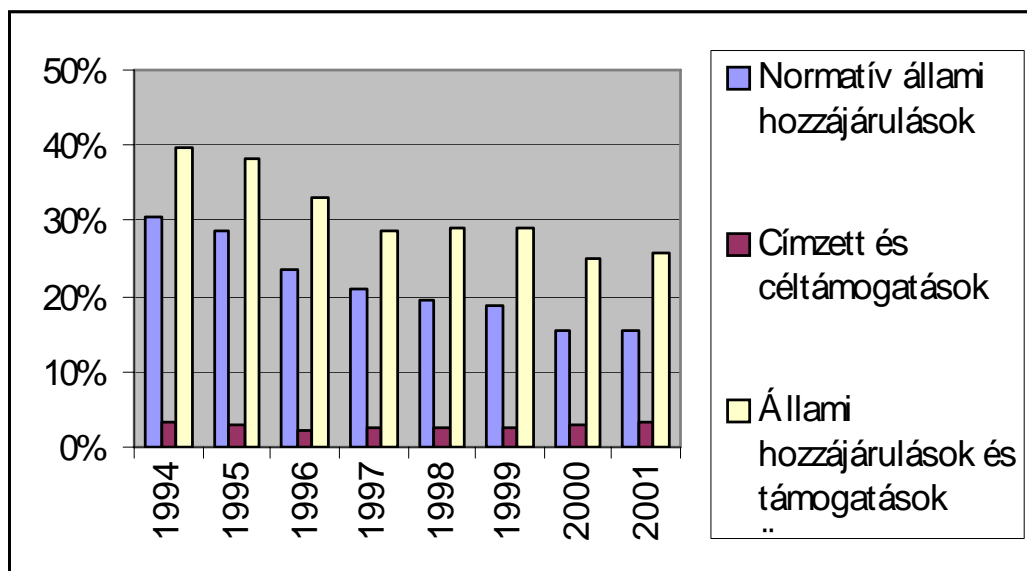
Jelen fejezet elsősorban a beruházási célú központi támogatások körével foglalkozik, ám mielőtt rátérnénk ezek részletezésére, sorra vesszünk néhány adatot, amelyek ismerete segít majd a következtetések levonásában.

A magyar önkormányzati szektor súlyát jelzi, hogy az állami költségvetésben jelentős, kb. 12%-os arányt képvisel, ami megegyezik a skandináv

adattal. A különbség az, hogy a skandináv államokban az önkormányzat szabadsága ezen összeg elosztásakor lényegesen nagyobb, ami az önkormányzati önállóság, a decentralizáltság magasabb fokát jelzi.

Ha a másik oldalt, az önkormányzatok részére juttatott összegnek az önkormányzati költségvetésen belüli szerepét nézzük, láthatjuk, hogy ezek a támogatások az önkormányzati bevételi oldalon jelentős, bár folyamatosan csökkenő arányt képviselnek. (3. ábra)

3. ábra. A központi támogatások arányának alakulása az összes önkormányzati bevételeken belül 1994 és 2001 között



Forrás: Pénzügyminisztérium. Önkormányzati és területfejlesztési főosztály. [2003.]

Mint látható, a központi támogatások arányának folyamatos csökkenése jellemezte az elmúlt tíz évet, ezen belül is a normatív támogatások csökkentek feltűnő mértékben. A normatív támogatások az önkormányzat működéséből adódó költségeket hivatottak fedezni. Jellemző rájuk, hogy elköltségükről az önkormányzat szabadon dönthet, mivel a normatív központi hozzájárulás nem feladatot és nem

intézményt finanszíroz, csupán a központi támogatás (hozzájárulás) elosztásának az eszköze. A normatív központi hozzájárulás a feladatot ellátó önkormányzatot illeti meg.

Az egyéb támogatások különböző fejlesztési célokra használhatóak fel. Jellemzőjük, hogy elköltésükkel el kell számolni, és az adott célra el nem költött pénzt a költségvetésbe vissza kell fizetni.

3.6.3 A beruházási céllal osztott központi támogatások köre

Ebbe a körbe tartoznak a címzett és céltámogatások, a céljellegű decentralizált támogatások, valamint a területi kiegyenlítést szolgáló támogatások.

3.6.3.1 A címzett és céltámogatási rendszer

Azon önkormányzati beruházások, amelyek társadalmilag kiemelt célokat teljesítenek – ezeket az Országgyűlés határozza meg - a feltételek teljesítése esetén alanyi jogon részesülhetnek céltámogatásban. A címzett támogatásokat a nagy, 200 millió forint feletti beruházási összköltségű, és önkormányzati térségi feladat ellátását szolgáló beruházásokhoz nyújtják.

A címzett és céltámogatások rendszerével a központi kormányzat befolyásolni tudja az önkormányzatok adott időszakban aktuális beruházásainak körét. Néhányan ezt a támogatások negatív oldalaként említik, azonban tudomásul kell venni, hogy az államnak ez egy fontos eszköze arra, hogy bonyolult – több évtizedes programokat – ésszerűen, a munka folyamatának megfelelően bontson

részekre, és az önkormányzati igényeket is ennek megfelelően alakítsa.¹⁰ Ezt a kormányzati célt alátámasztó érv az is, hogy a nemzetközi forrásokból is előre meghatározott célokat támogatnak. Ha a kormány a nemzetközi preferenciákkal összhangban levő célokat határoz meg, ösztönzi a nemzetközi források igénybevételét, és a nemzetközi pályázatok valószínűleg sikeresebbek lesznek, ha a finanszírozásban az önkormányzati forrásokat az állam is kiegészíti támogatásaival.

3.6.3.2 Céljellegű decentralizált támogatások

Egy másik, a címzett és céltámogatásokhoz hasonló forrás a *céljellegű decentralizált támogatás*, amely a szakminisztériumok költségvetésében van elkülönítve. A támogatási igényt a Megyei Területfejlesztési Tanácsokhoz, illetve a Főváros Közgyűléséhez kell benyújtani.

A céljellegű decentralizált támogatások igénybevevői területi kiegyenlítést célzó programok, munkalehetőség teremtésére irányuló, illetve vidékfejlesztő programok lehetnek.

A Területfejlesztési Tanácsok a döntéshozatal során mérlegelik, hogy a támogatandó projekt mennyire járul hozzá az EU csatlakozással kapcsolatos követelményrendszer teljesítéséhez, illetve mennyire illeszkedik a megyei területfejlesztési koncepcióba, valamint az országos szintű szakmai programokhoz.

3.6.3.3 Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás

Ez a támogatás kiemelten segíti az önkormányzatok céltámogatással megvalósuló humán és termelő infrastrukturális beruházásainak saját forrás

¹⁰ Például a kormány először célul tűzi ki az ivóvíz beruházások, majd az ezt követő évben a szennyvízberuházások támogatását.

kiegészítését. Célja a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, illetve a jelentős munkanélküliséggel sújtott térségbe tartozó önkormányzatok infrastrukturális ellátottságában meglevő különbségek mérséklése.

A beruházási pályázatok kiírása, illetve a támogatások odaítélése a különböző forrásokat kezelő bizottságok közötti együttműködés keretében történik¹¹. Ez azt jelenti, hogy lehetséges egyazon célra akár az összes alapnál, minisztériumnál pályázni, azonban ezeket a pályázaton jelezni kell, és elég oda benyújtani, ahonnan a legmagasabb összeget kérik.

A TÁRKI adatai alapján 2000-ben az önkormányzatok mintegy 80%-a érezte úgy, hogy a jövőben kifejezetten nehezebb lesz beruházási támogatásokhoz jutni, főleg a támogatás addicionális jellege miatt, azaz ezek az önkormányzatok a saját rész előteremtésének nehézségeitől tartanak.

¹¹A támogatásokat nem mindig hangolták össze, így előfordulhatott, hogy egy-egy beruházást akár 110-120%-osan állami forrásból finanszíroztak.

Ez azonban eltér attól a gyakorlattól, amellyel kifejezett célja a kormánynak, hogy a területfejlesztési támogatásból az elmaradott megyék önkormányzatainak (30/1997 OGY Határozat), illetve 1999-től a nem elmaradott térségek elmaradott önkormányzatainak (ezt különböző mutatók alapján számítják) beruházásai is akár 100%-os támogatottságban részesüljenek.

4. A BERUHÁZÁSOK, ÉS FINANSZÍROZÁSUK FORRÁSAI

4.1 A jövő fejlesztései

Az nem kétséges, hogy az elkövetkező években az önkormányzati szektorban jelentősen megnövekednek a beruházási kiadások, elsősorban a környezetvédelmi beruházások terén.

A jelenlegi, és a közeljövőben csatlakozó EU tagállamok környezetvédelmi állapota között jelentős szakadék van. Ennek csökkentésére az EU-val kötött együttműködési megállapodásban vállalt kötelezettségeinknek megfelelően az önkormányzati szektorban jelentős mennyiségű - elsősorban területfejlesztési és környezetvédelmi jellegű - infrastrukturális beruházást kell végrehajtani. Ez azt jelenti, hogy egyedül *a környezetvédelem terén* az elkövetkező években mintegy 6,8-7,6 milliárd ECU-re van szükség a problémák megoldásához. (Kerekes – Kiss [1998] pp 23.).

Bár most az *EU csatlakozás* jelentősen fel fogja gyorsítani a beruházási folyamatokat, ezekre az egyre növekvő környezetvédelmi és egészségügyi problémák kivédése érdekében a csatlakozás nélkül is szükség lenne. A szolgáltatások színvonala nem tartható fenn a jelenlegi eszközellátottsággal, ugyanakkor egyre nő a lakossági nyomás ezek javítására. Az önkormányzatokat a decentralizációs törekvések is a fejlesztések mielőbbi végrehajtására ösztönzik.

Az alábbiakban a különböző szektorok problémáit vizsgáljuk meg.

A *víz-és szennyvíztisztítás* területén a folyamatos tökehiány és késői eszközpótlás következményeként elsősorban a vezetékek kora, és ebből következően állapota jelent problémát. A szennyvízbegyűjtés és megfelelő tisztítása is sok kívánnivalót hagy maga után, itt is komoly beruházásokra lehet számítani, különösen a kistelepülések esetében. A szabálytalan elhelyezés (például sokszor ellenőrizetlenül kiengedik a tartálykocsiból a vizet) súlyos környezetvédelmi károkat von maga után.

Sajátos, hogy ebben a szektorban a szolgáltatás árát folyamatosan a költségek alatt határozták meg, ami túlfogyasztáshoz vezetett, ezáltal csökkentette a működés hatékonyságát. Mivel a szolgáltatást a törvények az önkormányzati feladatok közé delegálják, a piaci viszonyok nem, vagy csak korlátozottan érvényesültek egészen a legutóbbi időkig. A magánszektor bevonásának terjedése a vízszolgáltatásban a fent felsorolt problémákat csökkenti, azaz a magánszektor érdekérvényesítési, árérvényesítési képessége jóval erősebb, így az árak – egy hosszabb folyamat keretében – piaci árakká válnak.

A *szemétlerakás és ártalmatlanítás* terén is hasonló problémákat sorolhatunk fel, mint a víz- és szennyvíz szektorban. A beruházások elmaradása komoly víz- és talajszennyezéssel fenyeget, ami egészségügyi problémákat is felvet. A lakossági szemét elégtelen gyűjtése, tárolása, kezelése és elhelyezése mellett súlyos problémát jelent a vállalatok által termelt nagy mennyiségű veszélyes hulladék. További probléma, hogy a jelenleg működő lerakók élettartamuk vége felé közelednek, újak nyitása pedig komoly politikai döntésnek bizonyul a lakossági ellenállás miatt. A legjellemzőbb beruházási igény itt a szemétlerakók korszerűsítése, illetve újak építése lesz. Mindezt régebben főleg önkormányzati forrásból hozták létre, mára itt is terjed a magánszektor részvétele.

A következő terület, ahol jelentős beruházásokra számíthatunk, a *távfűtés*. A médiában sokszor elhangzik, hogy a jelenlegi mérőrendszer elavult, és nem ösztönzi a fogyasztókat a takarékosagra. A közeljövő távfűtéssel kapcsolatos beruházásai főleg a modernizálással kapcsolatosak, például olyan új berendezések alkalmazása, amelyek lehetővé teszik az egyedi mérést (de legalábbis a költségosztást), valamint korszerűbb hőgenerátorok beszerzése és üzemeltetése, és az elosztóhálózat korszerűsítése.

A fent leírt beruházások *elmaradása a növekedést lelassítaná*, és minél később szeretnénk a lemaradást behozni, egyre jelentősebb többletköltséggel kellene számolni.

A beruházások szükségesek az *erősödő lakossági nyomás* miatt is, mivel az állampolgárok, mint tudatos adófizetők az adójukért cserébe számon kérik a megváltozott minőségű szolgáltatást, a beruházások megvalósítását.

4.2 A finanszírozás lehetséges forrásai

Amikor önkormányzati beruházások finanszírozásáról esik szó, elsősorban a „legolcsóbb” állami, regionális fejlesztési támogatásokra gondolunk. Következő lehetséges forrás az önkormányzat rendelkezésére álló „tényleges” saját források, önkormányzati bevételek köre (például privatizációs bevételek), ezt követik a különböző kedvezményezett hitelek (állami, nemzetközi szervezetek által nyújtott hitelek), majd a piaci kamatozású hitelek. A magánszféra részvétele nemcsak a szolgáltatásnyújtás terén (közmű működtetője), hanem hitelnyújtóként, illetve kötvényvásárlóként a finanszírozásban is egyre inkább elterjedt.

4.2.1 Állami támogatások

A beruházási céllal osztott központi támogatások körébe tartoznak a címzett és céltámogatások, a céljellegű decentralizált támogatások, valamint a területi kiegyenlítést szolgáló támogatások csoportja, a különböző alapok által kezelt központi forrásból származó pénzek. Ezek célja a központi kormányzat által meghatározott településfejlesztési beruházások finanszírozása. Jellemzőjük, hogy elköltetésükkel el kell számolni, és az adott célra el nem költött pénzt a költségvetésbe vissza kell fizetni. Ezekkel a támogatási típusokkal a IV. fejezet bővebben foglalkozik.

4.2.2 Privatizációs bevételek

Az állami támogatások mellett privatizációs bevételek képezték az elmúlt tíz évben a fejlesztések másik jelentős forrását. Az ebből származó bevételek azonban mára már jelentősen lecsökkentek, és folyamatosan elveszítik jelentőségüket.

Az önkormányzati vállalatok privatizációjával 1990 óta egyre több tanulmány foglalkozik. A téma aktualitását a számos országban végbemenő változások adják, lehetővé téve az empirikus kutatások számának növekedését, amelyek érdekessége, hogy sorban ellentmondani látszanak azoknak a főleg 80-as években született elméleti fejtegetéseknek, amelyek szerint, ha egy állami vállalatot privatizálnak, a privatizáció ténye miatt nem lesznek hatékonyabbak, erre inkább a versenykörnyezet megteremtése kényszeríti őket (Millward, [1982], Wortzel – Wortzel, [1989]).

Claessens és Djankov [1998] kutatásai szerint a kép ennél lényegesen bonyolultabb. Ha privatizáció és dereguláció egy időben, stabilizáció jelenlétében megy végbe, az növeli a hatékonyságot, mivel csökken a politikusok hatalma a puha hitelek, támogatások szétosztásában. Stabilizáció hiányában a korrupció továbbra is fennmarad, sőt erősödhet, hiszen ugyanazon „haszon” elérése több időbe és munkába kerül, mint a korábbi, állami irányítású vállalatok esetében. (Claessens és Djankov, [1998] pp. 7.)

4.3 Az Európai Uniótól származó támogatások

4.3.1 Programok és csatornák a csatlakozás előtt

Sok, az Európai Unió csatlakozásra váró ország számára a csatlakozási kritériumok eléréséhez szükséges beruházások jelentős forrása származik különféle támogatásokból. A támogatások kiemelt területe az infrastrukturális beruházások, ezen belül is a környezet minőségének javítását szolgáló infrastruktúra fejlesztése.

Ebben a fejezetben a támogatási alapokat, illetve a támogatás legfőbb kritériumait ismertetjük.

Az EU a csatlakozást pénzügyileg hitelek és támogatások nyújtásán keresztül segíti. A hitelek legfőbb csatornája az **Európai Beruházási Bank** (European Investment Bank, EIB), a támogatásoké a **PHARE** program, amelyhez 2000-től az „Agenda 2000” értelmében csatlakoztak a SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) és az ISPA programok (L'Instrument Structurel de Pre-Adhésion)

Az Európai Unió támogatási rendszerének szabályozása nagyon bonyolult és szigorú. Azon projekteknek, amelyeket részben EU forrásból finanszíroznak, fenntarthatóaknak kell lenniük, és rendszerint egy nagyobb térség fejlődését célozzák meg. Ezen kritériumok teljesítése magában foglalja, hogy a támogatott projektek az érintettek együttműködésén alapulnak, méretük több önkormányzatot is átölel, akár az egész országot.

A projektben való területi együttműködésen túl fontos kritérium, hogy a megvalósítás során az EU szabályai szerint járjanak el. Ide tartoznak például az Európai Unió azon kívánságai, hogy az adott projekt finanszírozásában más szereplők is részt vállaljanak, a szállítók, alvállalkozók kiválasztása pedig az EU közbeszerzési eljárásának megfelelően történjen. Követelmény, hogy a projekt megvalósítását az EU által elfogadott számviteli rendszerben (is) könyveljék, valamint az Unió számára folyamatos jelentések készüljenek a projekt előrehaladtáról. Ez magában foglalja, hogy a pályázók képesek az EU valamelyik nyelvén magas szinten kommunikálni.

A 2000-2006 közötti időszakban évente mintegy 1 milliárd ECU-t fordítanak a csatlakozni szándékozó országok támogatására. Ezt az összeget főleg a környezetvédelem és a közlekedés területén végrehajtott beruházásokra lehet megpályázni (EBRD [1999]).

Jelenleg a **PHARE** program az Európai Unió pénzek legfőbb csatornája. Eredetileg 1990-től 1999-ig 4,2 milliárd EURO támogatás szétosztását tervezték a PHARE-on keresztül, ám később csupán az 1995-1999-es időszakban ez az összeg meghaladta 6,7 milliárd EURO-t (EBRD és Európa tanács [1999]). A PHARE főleg támogatásokat ad, hitelek nyújtása nem jellemző rá. Működése során a PHARE folyamatosan igazodik az igénybevevő országok átalakulási sebességéhez,

irányaihoz, így a támogatott célok is folyamatosan változnak (akár országról országra is). Míg működése elején a megfelelő jogrendszer kiépítése volt napirenden, mára az infrastrukturális beruházások, ezek közül is főleg azok, amelyeknek az ország határain is átnyúló hatásaik vannak, átvették az elsőbbséget. Előnyt élveznek azok a pályázatok, amelyek több ország, illetve határ két oldalán levő területek összefogását igénylik. Ennek megfelelően jelenleg a fő támogatott célok (természetesen az adminisztratív kapacitás további fejlesztése mellett) a környezetvédelemmel, a közlekedéssel, a termelőüzemek, központok tisztaságának fokozásával, a munkafeltételek javításával összefüggő projektek.

Az ISPA program időtávja 2000-től 2006-ig terjed, fő célja a csatlakozó államokon belül a környezetvédelmi infrastruktúra színvonalának az EU tagállamokéhoz közelítése, illetve a közlekedési infrastruktúra fejlesztése. A 2000-2006 közötti időszakban évente 1040 millió EURO-t osztanak szét, ennek az összegnek mintegy 7-10%-át Magyarország számára szánják (a legnagyobb összeggel Lengyelország és Románia számolhat). Az országokra jellemző összegeket a lakosságszám, az egy főre jutó GDP, az ország területe, valamint az ország relatív környezetvédelmi infrastrukturális elmaradottsága alapján számítják ki.

A SAPARD program célja a csatlakozó országok mezőgazdaságának, illetve vidékfejlesztésének segítése. Ezen belül a mezőgazdasági termékek piacának fejlesztése, az egészségügyi előírások emelése és betartása, új munkahelyek teremtése a vidéki (falusi) területeken, valamint a környezet védelme

alkotják a kiemelt célokat. A program időtávja 2000-től kezdve legfeljebb hét év. Ezen időszak alatt évente 520 millió EURO-t osztanak majd szét (1999-es árakon), amiből Magyarország mintegy 6-10%-ra számíthat. A támogatásra szánt összegeket az ország mezőgazdaságból élő lakosság száma, a mezőgazdasági területek nagysága, valamint az egy főre jutó GDP alapján számítják ki.

A csatlakozni kívánó országok felé áramló EU források másik legfőbb csatornája az **European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)**, ami részben támogatásokat, részben hiteleket nyújt. Az EBRD 1991-ben azzal a céllal jött létre, hogy a kelet- és közép európai országok gazdasági fejlődését segítse. Az Európai Közösség a bank egyik tulajdonosa. Az EBRD az ún. technikai segítségnyújtás típusú programokban vesz részt, tehát olyanokban, ahol a finanszírozás mellett a know-how transzfer is szerepet játszik. Ennek megfelelően az EBRD forrásainak legnagyobb része projektek előkészítésre (34%) és megvalósítására (38%) fordítódik (jelentős EBRD szakértőgárdával), míg a maradékból tanácsadói (21%), tréning tevékenységet (4%), valamint szektortanulmányokat finanszíroznak (1%).

4. Táblázat. Az EBRD által a PHARE¹² és a TACIS országoknak nyújtott összes támogatásnak a bank által meghatározott szektoronkénti bontása.

Szektor	Európai Közösség Hozzájárulása (millió dollár)	Más források (millió dollár)	Az összes technikai segítségnyújtáson belüli arány (%)	Az EBRD beruházásain belüli arány (%)
---------	--	---------------------------------	---	--

¹² Phare országok: Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Horvátország, Macedónia (FYR), Bulgária, Románia, Szlovénia, Szlovák Köztársaság, Lettország, Észtország, Litvánia, Albánia, Bosznia. Tacis országok: volt Szovjetunió államai.

Vállalkozásfejlesztés	62,7	76,0	27,0	1,3
Szociális szektor	19,4	24,0	8,4	1,7
Pénzügyek	58,1	109,8	32,6	27,6
Energia	14,9	29,9	8,7	13,6
Építkezés	23	19,0	8,2	15,6
Közlekedés	21,7	25,3	9,1	20,4
Erőforrás kitermelés	2,9	6,4	1,8	5,2
Telekommunikáció	4,5	11,1	3,0	9,1
Mezőgazdaság, erdő és halászat	1,1	2,6	0,7	2,3
Kereskedelem és turizmus	0,7	1,1	0,4	3,2
Összesen	209,0	305,1	100,0	100,0

Forrás: Európa Tanács és EBRD [1999]: An evaluation of PHARE and TACIS Co-Financing Programmes with the EBRD. pp 32.

4.3.2 A csatlakozás után rendelkezésre álló fejlesztési források

Magyarország a csatlakozás után a **strukturális és kohéziós alapokból** számíthat jelentős támogatásokra. Ezt a két alapot a kevésbé fejlett országok, illetve régiók felzárkóztatására a területi, társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítésére hozták létre.

A Strukturális Alapok, az Európai Beruházási Bank és a többi közösségi pénzügyi forrás a következő kiemelt célok megvalósításához járulnak hozzá:

1. célkitűzés: az elmaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése;
2. célkitűzés: a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása;
3. célkitűzés: az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek alkalmazkodását és korszerűsítését célzó politika támogatása;

A 3. célkitűzés keretében kapnak pénzügyi támogatást azok a régiók,

amelyek kívül esnek az 1. célkitűzés hatókörén. (Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről, I. fejezet.)

Az 5. Táblázat a Strukturális Alapok előirányzatait foglalja össze a 2000 és 2006 közötti időszakra.

5. Táblázat. A Strukturális Alapok kötelezettségvállalási előirányzatainak éves megoszlása a 2000-2006. közötti időszakra

millió EURO, 1999. évi árakon

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660

Forrás: Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről melléklete

A **Strukturális Alapok** négy részből tevődnek össze, ezek az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, valamint a Halászati Alap. Ezekből az alapokból kifejezetten nagy infrastrukturális beruházásokat finanszíroznak.

Az alapok pénzét Nemzeti és Egyedi Programokra (ezek együtt a források 90%-át jelentik), Közösségi Kezdeményezésekre (a kiadások 9%-a), valamint Technikai Segítségnyújtásra és ún. minta projektekre költik (ez utóbbiak együtt az Alapok kiadásainak 1%-át teszik ki). A Nemzeti Program legfőbb célkitűzése például azon gazdaságilag legelmaradottabb régiók fejlődésének elősegítése, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el a közösségi átlag 75%-át. Ennek azért van jelentősége, mert a csatlakozás után Magyarország ebbe a kategóriába tartozik majd.

A **Kohéziós Alap** célja a támogatott országok segítése a konvergencia kritériumok teljesítésében.¹³ Ez az Alap országos méretű projekteket finanszíroz, forrásai 50-50%-ban oszlanak meg környezetvédelmi és közlekedési célok között, így ebből a keretből is sokat szánnak infrastrukturális beruházásokra. A kohéziós alapból azon országok kapnak támogatást, amelyek egy főre jutó GDP-je nem éri el a tagállamok egy főre jutó GDP-je átlagának a 90 %-át.

2000. január 1-jén, a 2000 és 2006 közötti időszakban a Kohéziós Alap keretében átutalásra szánt összes erőforrás 1999-es árakon 18 milliárd EURO volt, amely éves bontásban a következő:

6. Táblázat. A Kohéziós Alap kötelezettségvállalási előirányzatainak éves megoszlása a 2000-2006. közötti időszakra

milliárd EURO, 1999. évi árakon

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510

Forrás: Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a Strukturális Alapokra

¹³ A konvergencia-kritériumok a következők:

A költségvetési hiány a GDP 3%-át nem haladhatja meg

Az állam eladósodottsága nem lehet nagyobb, mint a GDP 60%-a

Az infláció legfeljebb 1,5%-kal haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátájú ország inflációjának átlagát

A hosszú távú kamatlábak legfeljebb 2 százalékkal haladhatják meg a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagállam hasonló mutatóinak átlagát.

A valutaárfolyam fluktuációja „normális” keretek között mozog, azaz bizonyítja stabilitását az Európai Pénzügyi Rendszer tagjaként (az euró-zónába történő belépés előtt). (<http://www.mfa.gov.hu/euanyag>).

Az alapok célkitűzései a 2000-2006 közötti időszakban a korábbiakhoz képest koncentráltabbakká váltak, így számuk is csökkent. Az elkövetkező hat évben a több támogatást élvező programok elsősorban a munkalehetőségek teremtésével, a munkakörülmények javításával járó programok lesznek. Ezek mellett jelentős szerepet kap a falusi területek fejlesztése, ezek összekapcsolása lehetséges területi központokkal, valamint azon területek kiegyensúlyozott fejlesztése, ahol természetes vidékközpontok alakultak ki.

Ezen források természetesen magas szintű, nagyon részletesen kidolgozott, akár több száz oldalas pályázatok megírását igénylik, természetesen angol nyelven. A magyar közigazgatás egyik legnagyobb kihívása ezen a téren az EU által megkövetelt színvonalú pályázatírási készség elsajátítása lesz.

Mint láttuk, az önkormányzatok körében a társulások létrehozásának egyik fő mozgatórugója a nemzetközi hitelek megszerzésének nagyobb esélye. Bár a támogatások népszerűek, önkormányzati oldalról panaszként sokszor elhangzik, hogy megszerzésük egy-egy nagyobb beruházásnál azért nehéz, mert a támogatáshoz felmutatandó addicionális túl rész nagy, a kisebb beruházások esetében pedig, ahol a felmutatandó addicionális rész is kisebb, a probléma a pályázat előállításának magas fix költségeinél jelentkezik, amit a kis önkormányzatok nem tudnak előfinanszírozni.

Éppen ezért fontos kérdés, hogy hogyan tegyünk a beruházók számára könnyebbé a saját rész előteremtését.

4.4 Az önkormányzatok és a magánszféra együttműködése

Mint láttuk, a csatlakozási folyamattal párhuzamosan jelentős Európai uniós, és más nemzetközi pénzalapok nyílhatnak meg, amelyek megszerzéséhez az addicionalitás elvének megfelelően jelentős hazai, helyi forrásokat is mozgósítani kell, ám az önkormányzatok mindezt nem lesznek képesek sem saját forrásból, sem állami támogatásból, sem privatizációs bevételből fedezni.

A probléma megoldásaként *két tendencia* látszik körvonalazódni, az egyik a *magánszféra növekvő szerepvállalása* a közszolgáltatásokban, a másik az *önkormányzatok hitelpiaci szereplésének növekedése*, ami szorosan összefügg a feladatellátás és a finanszírozás decentralizálásával, a közelmúlt egyik, az önkormányzati életre és a feladatok ellátásának szervezésére jelentős hatással bíró folyamatával.

A magánszféra bevonására a közszolgáltatásba sokféle okot találhatunk. Ide tartozik az önkormányzatok elégtelen forrásai bizonyos feladatok ellátására, igény a jobb hatékonyság elérésére a szolgáltatásnyújtás terén, illetve az esélyek növelése más jellegű, további külső források bevonására. Szükség van a magánszféra nagyobb gyakorlatára a különböző új technológiai megoldások használata terén, szigorúbb pénzügyi felelősség megteremtésére, pozitív attitűd bevezetésére az innovációval szemben.

Általában igaz, hogy minél hamarabb megtérül egy projekt, minél könnyebben lehet díjat kivetni egy szolgáltatásra, illetve minél nagyobb a lehetőség a díj növelésére, a magánszektor annál nagyobb valószínűséggel lesz hajlandó az együttműködésre, hiszen ezen projektek díjbevételeiből ő is részesül.

Az alábbiakban áttekintjük, hogy melyek a leggyakrabban alkalmazott szervezeti formák a közszolgáltatásban – röviden kitérve a „tisztá” önkormányzati feladatellátás formájára is –, illetve bemutatjuk, hogy a magánszektor a különböző formák megvalósítása esetén milyen konkrét szerepet vállalhat. Természetesen nem tudjuk áttekinteni a szolgáltatásnyújtás formáinak teljes skáláját, hiszen ezek – jelezve az igényt és a hajlandóságot a partnerek közti együttműködésre – a legváltozatosabb módokat ölthetik.

4.4.1 Közvetlen hivatali előállítás

A szolgáltatást ebben az esetben közvetlenül vagy a hivatal, vagy valamely költségvetési intézménye látja el, az önkormányzati költségvetésből finanszírozva. Tipikus példái ennek az olyan típusú feladatok, amelyeket az önkormányzat közhasznú munkások alkalmazásával is elláthat, például a parkfenntartás.

Ennek a formának a legfontosabb előnye az, hogy az ellenőrzés alacsonyabb költséggel megoldható, nem-teljesítés esetén a szankciók a belső ellenőrzés és nem a polgári jog alapján tehetőek meg. Mivel a szolgáltatások nagy része önkormányzati vagyon felhasználását is megköveteli, így annak sorsát is egyszerűbben lehet figyelemmel kísérni.

Ennek a feladat-ellátási formának egyik leggyakrabban felmerülő problémája az ösztönzés megoldatlansága. A piaci szervezetek általában rugalmasabbak a piaci verseny miatt, kénytelenek jobban alkalmazkodni a körülményekhez, a fogyasztók, az állampolgárok elvárásaihoz. A megoldást egy jól működő teljesítménymérő rendszer kiépítése jelentheti, ami egyértelmű jelzéseket ad az egyes feladatok ellátásának hatékonyságáról, összehasonlíthatóvá teszi az eredményeket más önkormányzatok, vagy a magánszektor hasonló mutatóival.

4.4.2 Önkormányzati vállalkozás

Az önkormányzat ebben az esetben egy, az önkormányzati költségvetéstől független költségvetéssel rendelkező, önálló szervezetet hoz létre, amely a szolgáltatásnyújtás jogát – általában – nyilvános pályázat útján nyeri el.

Ennek a formának az előnye az önkormányzati hivatali előállítási formával szemben a verseny megléte, amely rugalmasabb viselkedést követel az önkormányzati vállalatától. Az önkormányzat, mint tulajdonos, a vállalkozási formára vonatkozó jogi, számviteli előírások kötelező teljesítése révén, egyszerűen a piaci cégekre jellemző iratok (például üzleti tervek, ágazati jövedelmezőségi kimutatások, éves beszámolók) elkészítése által gyakran lényegesen több információhoz juthat a gazdálkodás hatékonyságáról, mint ha például saját hivatalon keresztül látná el a feladatot.

A másik oldallal, a tisztán külső cégekkel szemben az önkormányzati vállalkozásoknak előnyük az egyszerűbb ellenőrzés, azaz az önkormányzat nemcsak mint megrendelő, hanem mint tulajdonos is információhoz juthat, amely például az árak, díjak kialakításában nagy előnyt jelenthet.

Szemben magántulajdonban lévő társaikkal, speciális probléma ezekben a szervezetekben, hogy ezekben gyakran korlátozzák a tulajdonszerzést, amely a szakmai befektetők belépését akadályozza. Ugyancsak probléma, hogy ezekkel a szervezetekkel szemben gyakran pozitív diszkrimináció figyelhető meg, a kontroll lazább, mintha magáncégről lenne szó. Ez a vállalat „elkényelmesedéséhez”, hatékonyságának csökkenéséhez, a versenyből való kihullásához vezet.

4.4.3 Szolgáltatások kisserződttetése

Ezt olyan esetekben lehet alkalmazni, amikor a szolgáltatás teljes rendszerének magánkézbe adása politikailag, stratégiaailag nem elfogadható, vagy ha a közvélemény, illetve az aktuális törvények ezt nem teszik lehetővé. Ebben az esetben a magánszektor részt vehet egy-egy jól meghatározott feladat ellátásában. Ilyen kisserződttetett feladat lehet még például díjak beszedése, eszközök karbantartása, vagy akár csatornatisztítás. A lényeg az ilyen típusú kisserződéseknel, hogy a szerződő és az önkormányzat érdekei azonosak legyenek. Különösen fontos az elvárások lehető legpontosabb meghatározása, illetve az ellenszolgáltatást a teljesítés mértékéhez kell kötni (ez arra késztteti a szerződőt, hogy a lehető leghatékonyabban lássa el a feladatot.)

Az ilyen típusú együttműködésekett példaként is szoktták alkalmazni azon döntéshozók megnyerésére, akik korábban ódzkodttak a magánszektor közszolgáltatásokba való bevonásától, illetve még azok számára is fontos tapasztalatszerzési lehetőség, akik egy nagyobb feladat kisserződtetésére készülődnék, de nincs tapasztalatuk az ilyesfajta együttműködésekben. A szerződéses konstrukció esetenként befektetésé is átalakulhat, amennyiben a szerződésbe vevő részben, vagy egészben kívásárolja a szerződésbe vett egységet. Más esetben akár szakmai, akár pénzügyi befektető bevonását is eredményezheti a konstrukció alkalmazása, például ha a szerződésbe vevő önerőből nem képes (vagy nem akarja azt) a szerződésbe vett egység kívásárlására.

4.4.4 Menedzsment szerződések

Ezekben az esetekben a közszolgáltatás szervezését, fenntartását teljes egészében a magánszektorra bízzák. Ez a típusú együttműködés (csakúgy, mint az

előbb említett kisserződés) sem tartalmazza a magánszektor anyagi hozzájárulását a szolgáltatás nyújtásához, azonban első lépése lehet egy olyanfajta együttműködés kialakulásának, amikor a magánszektorral, mint már beruházóval is számolunk.

4.4.5 Koncessziós szerződések

A koncesszió olyan típusú együttműködés, amikor a közszolgáltatás ellátását a magánszektorra bízzák, és ez viseli a beruházás, felújítás, karbantartás költségeit egy bizonyos időtávon keresztül. Az eszközök tulajdonosa a korábban említett módokhoz hasonlóan az önkormányzat marad. Mivel a hasznok a magáncéget illetik, biztosítani kell, hogy a fogyasztók kárára azt ne lehessen növelni, azaz megfelelő mértékben osztozzon velük rajta. Ez leginkább olyan versenyeztetéssel érhető el, ahol a koncessziót az nyeri, aki a legalacsonyabb áron képes a kívánt színvonalú szolgáltatást nyújtani.

4.4.6 Önkormányzati-magán vegyes vállalat (társaság)

Az önkormányzatok számára a tőkebevonás egy igen fontos lehetősége a magántulajdon és az önkormányzati tulajdon egyesítése. Az önkormányzati vállalatok esetében még mindig jellemző az alultőkésítettség, mely egyrészt a működés finanszírozását teszi nehezzé, másrészt pedig nem teszi lehetővé a fejlesztést.

A helyzet megváltoztatására a nem kellő tőkeellátottságú önkormányzat választhatja a tartós tőkebevonást úgy is, hogy a vállalatában tulajdonszerzést enged a magánszféra képviselői számára.

Ez a típusú együttműködés lehetővé teszi, hogy az önkormányzat megőrizze

többségi tulajdonjogát egy társaságban, így szavazati jogát a vállalat vezetésében anélkül, hogy akadályozná a magánszektor tulajdonosi érdekeinek érvényesülését, egyidejűleg lehetőséget biztosítva a jobb hatékonyság, az alacsonyabb költségek (a magántőke érdekviszonyai szerint) és a magasabb színvonalú szolgáltatás elérésére (az önkormányzati feladatok megoldására vonatkozó érdekek szerint).

Önkormányzati-magán vegyes vállalat létrehozása a teljes privatizációval szemben inkább elfogadott a közvélemény és a politikusok számára, mivel az önkormányzatok jelenléte a döntések meghozatalában nagyobb esélyt biztosít arra, hogy a fogyasztók érdekei se sérüljenek.

Egy speciális probléma, ami a vegyes vállalat esetében felmerülhet, az önkormányzat oldalán a tulajdonosi és a szabályozó szerepek érdekeinek ütközése. Az önkormányzat mint tulajdonos, érdekelt a bevételek növelésében, de mint szabályozó és a közérdek képviselője, érdekelt a díjak alacsonyan tartásában. A fenti esetek mindegyikében fontos hangsúlyozni, hogy az ellátás felelőssége minden esetben továbbra is az önkormányzatot terheli, a szolgáltató ellenőrzését meg kell oldania, készen kell állnia arra, hogy elégtelen teljesítés esetén a közszolgáltatást más módon biztosítsa.

Egy szolgáltatás nyújtását meg kell, hogy előzze a feladat ellátásához szükséges eszközök előállítása, bővítése (ha az még nem állt rendelkezésre), ahol a magánszféra, mint befektető, illetve mint kivitelező jelenik meg.

A két szerepkör alapvetően eltérő, de egyes esetekben az is elképzelhető, hogy mindkét szerepkörben ugyanaz a társaság, esetleg természetes személy lép fel. A befektető szerepében lévő gazdasági társaság anyagilag hozzájárul a

fejlesztéshez, oly módon, hogy a vállalkozásba (a meglévő társaságba) tőkét fektet, ezzel a létrejövő új, vagy módosuló társaságban tulajdoni hányadot szerez, majd, mint tulajdonos közvetlenül érdekelt a társaság eredményes működésében, befektetett tőkéje megtérülésben.

A kivitelező a munkát elvégző, azt megszervező vállalat, lehet magántulajdonú cég, vagy az önkormányzat tulajdonában álló társaság. Ez, vagy alvállalkozói készítik el az eszközt, vagy építik fel a létesítményt. A klasszikus esetben nem járul hozzá anyagilag a beruházás megvalósításához, ám gyakran előfordul olyan eset, amikor kénytelen átmenetileg, esetleg tartósan előfinanszírozni egy-egy részfeladatot, vagy áthidaló hitelt nyújtani. Ebből következően a zökkenőmentes kivitelezés egyik feltétele a kivitelező megfelelő tőkésítettsége.

A gyakorlatban a kivitelező által nyújtott „hitelek” három formájával találkozhatunk: (a) a nyílt hitellel, amelyet szerződésben rögzítenek, vagy kötvény formájában nyújtanak; (b) a fiktív adásvételi szerződéssel, mely esetén a kivitelező magas áron névleg megvásárol az önkormányzattól egy bizonyos ingatlant vagy egyéb tulajdont, amit majd egy későbbi időpontban mérsékeltebb áron az önkormányzat visszavásárol; (c) az igénybevett szolgáltatások késleltetett kiegyenlítésével (kényszerhitel, melyet az önkormányzat akkor fizet vissza, mikor más forrásokat megszerez). Olyan ingatlan tulajdon is megterhelődhet, amely nincs kapcsolatban a projekttel.

Közelebbről megvizsgálva ezeket a „megoldásokat”, a tényleges kamatláb és a finanszírozás összes költsége a legtöbb esetben gyakran meghaladja a tisztán piaci kölcsönök és a hitelek egyéb formáinak költségeit, ami főként annak köszönhető, hogy a helyi közigazgatási szervek nem rendelkeznek megfelelő

szaktudással a projektfinanszírozás területén.

4.4.7 A közsféra és a magánszektor közötti együttműködést akadályozó tényezők

A korábban leírt együttműködési lehetőségek sajnos nem mindig sikeresek és felhőtlenek. Ennek okait a következőben kereshetjük.

- Az elmúlt években sok olyan információt hallhattunk, amikor az önkormányzat olyan hosszú távú szerződéseket kötött, ami jövőbeli szerepkörét, ellenőrzési lehetőségét túlzottan leszűkítette. Ezek a szerződések a közvéleményt kedvezőtlenül befolyásolták.
- Az önkormányzatok tartanak attól, hogy ha egy szolgáltatást (beruházást) a magánszektor végez el, kikerül kezükből a munkahelyek feletti kontroll, ami más oldalról nehezíti meg az önkormányzati gazdálkodást, rontja a költségvetés helyzetét.
- Egy másik félelme lehet az önkormányzatnak, hogy nem tudja befolyásolni a díjak növelésének mértékét és ütemét annak ellenére, hogy a törvények szerint ő az ármegállapító hatóság. Ugyanakkor a magánszféra oldalán felmerülő probléma, hogy a díjak sokszor annyira alacsonyak, hogy elvesz érdekeltségük az együttműködésre.
- Az önkormányzatok sokszor nincsenek tisztában a magánszektor mozgó érdekeivel, és fordítva, a tárgyalási folyamatok így nehézkessé válnak.
- Az önkormányzatnak fel kell készülnie arra az esetre is, hogy amennyiben a szolgáltatás nem megfelelő, akkor törvényi kötelezettsége szerint azt

neki kell biztosítania, holott addigra a szakemberei valószínűleg éppen a korábbi rosszul teljesítő szolgáltató vállalathoz szerződtek.

- Az önkormányzatok tartanak attól, hogy a szolgáltató elméletileg olyan helyzetet is elő tud idézni, amikor zsarolhatja az önkormányzatot, hiszen az ellátás nélküle összeomlik.

A fenti féltelmek legtöbbszörének ellenszere elsősorban olyan szerződések kötése, amelyek megfelelően védik az önkormányzatot, és érvényesítik az önkormányzat számára a kiszerződésből következő előnyöket. Ehhez célszerű szakértők bevonása a szerződések kidolgozásának folyamatába, mivel még sok önkormányzat nem rendelkezik a témában jártas alkalmazottal.

Hatékony eszköz lehet önkormányzati szerződésminta-tár létrehozása, ahol pontokba szedve megtalálhatják az önkormányzatok, hogy mire kell kitérni a szerződés megkötéskor, mi az, amit előre rögzíteni kell az esetleges későbbi viták elkerülése, illetve hatékony megoldása érdekében. (Baar, [2000] pp. 10.).

Szerencsére a magyar önkormányzatok, - ha nem is teljes körűen - de egyre inkább vallják azt a véleményt, hogy a szerződésekhez a választóknak joga van hozzáférni. Ezzel a gyakorlattal elérhető, hogy az önkormányzat, illetve a szolgáltatást igénybe vevő lakosok jobban megbízzanak az új szolgáltatóban, és ne kelljen áremelésekre, munkahelyvesztésekre gondolniuk.

Az önkormányzat számára nagyon hatékony lehet annak a – kiszerződésekkel foglalkozó irodalom által gyakran javasolt – gyakorlatnak a követése, miszerint amennyiben a piac mérete nem teszi lehetővé a piacért folyó

versenyt¹⁴, akkor a szolgáltatás nyújtásának a jogáért versenyezteti a potenciális magánvállalatokat. Ezzel elérheti, hogy a szolgáltató évről évre érzi a teljesítés szükségességét, nem emelheti túlzottan a díjakat, mert a következő évben elveszti a szolgáltatás jogát. Jó megoldás lehet, ha az önkormányzat nem adja magánkézbe a teljes szolgáltatást, annak egy részét megőrzi saját kezében.¹⁵

4.4.8 A beruházás szakaszai

Az önkormányzati beruházások megvalósítását alapvetően három, egymástól jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk. A **tervezés** szakaszában az önkormányzat feladatai elsősorban adminisztratív jellegűek, meggyőződik a beruházás megvalósításának szükségességéről, elkészíti a szükséges tanulmányokat, terveket, például a megvalósíthatósági tanulmányt, a műszaki és pénzügyi terveket. Kiválasztja az együttműködő partnereket és a potenciális hitelezőket is felkeresi. Ezek a szereplők természetesen lehetnek részben, vagy teljesen azonosak is.

A tervezés szakaszában jellemző a költségek hirtelen emelkedése, ami a tervek, pályázatok kidolgozásának, az anyagvásárlásnak, munkaerő felvételnek a költségét jelenti. Jelentős probléma, hogy az önkormányzatok csak elvétve rendelkeznek elegendő tartalékkal ahhoz, hogy előre tudják finanszírozni ezeket a költségeket, így döntést kell hozniuk arról, hogy kit vonnak be ezek előfinanszírozásába (szállítókat, kivitelezőket, nagyfogyasztókat). Önkormányzati

¹⁴ A közszolgáltatások többsége tipikusan ilyen természetes monopólium.

¹⁵ Ilyen, amikor a szolgáltatást „feldarabolják” az azt összetevő tevékenységekre, és az önkormányzat saját maga üzemelteti egy-egy részét. Például a szemétygyűjtést magánvállalat látja el, de a lerakó az önkormányzat tulajdonában marad.

becslések szerint a pályázati anyag, tervek, tanulmányok elkészítése a teljes költség akár 5%-t is elérhetik. Ezek a költségek a beruházás elmaradása esetén elvesznek, így a kezdeti tanulmányok elkészítéséhez a bank értelemszerűen nem szívesen ad hitelt az amúgy sem hitelképes önkormányzatnak, de erre a célra állami forrást, támogatást is nehéz szerezni.

A helyi önkormányzatok által benyújtott pályázatokban demonstrálni kell a megfelelő nagyságú saját források meglétét is. Ez kiemelkedő szerepet játszik az állami, nemzetközi támogatások odaítélésekor, és ugyancsak fontos szerepe van banki hitelfeltételkor a kedvezőbb kondíciók elérésében is.

A *kivitelezés és beindítás szakasza* rengeteg kockázatot rejt magában, itt derül ki, hogy a korábbi megvalósíthatósági tanulmány vajon helyes volt-e, vagy sem. Kockázati tényező a nyersanyagok időközbeni drágulása, egy új technológia nem megfelelő működése, esetleges költségtúllépések, az infláció helytelen előrejelzése, a hitelezők valamelyikének csődje, az állami áfa-visszatérítés időbeli csúszása, stb. Ezekre az esetekre a tervezés során nem árt vészforgatókönyveket kidolgozni, amely általában hiányzik az önkormányzati beruházások során. A kivitelezés és beindítás szakasza azért is fontos, mert ekkor kezdődik el a hitelek és a kamatok visszafizetése is.

Az *üzemeltetés* időszakát sokan már nem tekintik a beruházási folyamat részének, azonban csak ebben a szakaszban derülhet ki, hogy a megtérülési számítások helyesek voltak-e, a díjbevételekből lehet-e fedezni a hiteleket, a kamatokat, a működési költségeket. Ez újabb sorozatos problémákat rejthet magában, ha az együttműködő partnerek kiválasztásakor nem volt az önkormányzat eléggé körültekintő. (Nevitt – Fabozzi [1997]. pp. 19-39.)

A következő fejezet teljes egészében a hitellel, mint forráslehetőséggel foglalkozik. Ennek oka egyrészt, hogy bizonyos infrastrukturális beruházások hosszú távon közvetlen bevételt generálnak a használói díjak beszedésén keresztül (ilyenek például a víz-, szennyvíz, hulladék beruházások), míg mások éveken keresztül közvetve járulnak hozzá a terület fejlődéséhez, mint például az útberuházások. Ebből következően az infrastrukturális beruházások legtöbbje lehetőség szerint hitelből kellene, hogy finanszírozódjék (Bird - Tassonyi [2001]).

5. A BERUHÁZÁSI FORRÁSIGÉNY KIELÉGÍTÉSE A HITELPIACRÓL

5.1 Finanszírozás hitelből vagy saját forrásból

Az önkormányzat, amikor beruházásba kezd, általában többször is szembesül azzal a problémával, hogy saját vagyonból hajtja azt végre, vagy hitelt vegyen fel erre a célra¹⁶.

Az adóssá válás mellett és ellen szóló érvek újra és újra vita tárgyát képezik, mivel a konzervatív pénzügyi politikát folytató önkormányzatok az adóssá válástól általában óvakodnak, ám vannak olyan szituációk, amikor a hitelfelvétel kedvezőbb megoldásnak bizonyul. Itt megpróbáljuk felsorolni az „abból, ami van”, vagyis a saját forrásból, illetve a hitelből finanszírozás előnyeit és hátrányait.

Látnunk kell, hogy amennyiben bizonyos forrásokat ma használunk fel egy adott célra, az magában rejti azt az elveszített hasznot (opportunity cost¹⁷-ot), amit akkor nyerünk volna, ha a pénzt másra költjük. Természetesen a nyerhető, és az elvesztett haszon nagysága függ az ország fejlettségétől, az önkormányzatok előtt nyitva álló lehetőségektől, a gazdaság növekedési esélyeitől.

5.1.1 Érvek a hitelfelvétel mellett

Általában elmondhatjuk, hogy az úgynevezett növekedő gazdaságokban a

¹⁶ Vannak olyan államok, ahol az önkormányzatoknak a törvények tiltják, hogy hitelt vegyenek fel. Ezekben az államokban a központi kormányzat veszi fel a hitelt, és továbbítja azt önkormányzati szintre.

¹⁷ Opportunity cost: az elmaradt haszon. Az a haszon, amelyet azért nem realizálunk, mert a pénzt más célra költöttük el. Szokás alternatíva költségnek, haszonáldozat költségnek is nevezni.

hitelfelvétel mellett szóló érvek erősebbek. (Petersen [1999.]) Ennek fő okai a következők:

1. A beruházáshoz szükséges kiadások összege túl nagy ahhoz, hogy fedezhető legyen az adott pillanatban rendelkezésre álló saját forrásokból, valamint az adott beruházás előfinanszírozást igényel, azaz már akkor ki kell fizetni nagy részét, amikor az még nem hoz bevételt;
2. A jövőbeli növekedéshez, illetve a jelen növekedés folytatásához elengedhetetlenül szükséges infrastruktúrára már ma szükség van. (A növekedés pedig éppen a felvett hitel visszafizetéséhez járul hozzá.) Persze ehhez a felvett hitelt úgy kell felhasználni, hogy az vagy közvetlenül bevételt teremtsen (például szennyvíztisztító), vagy közvetve járuljon hozzá bevételtermelő beruházások megvalósításához (mint például az oktatás)¹⁸.
3. Méltányosabb és közgazdaságilag is hatékonyabb, ha azok, akik a tőkét használják, hozzájárulnak a költségeihez is. Egy nagyberuházást több generáció is használhat, viszont azokkal fizettetik meg, akik akkor adót fizettek, amikor a beruházás elkészült. A generációk közötti méltányosság problémája együtt jelentkezik a "hullámzó kiadások" fedezésének technikai problémájával, így célszerű azt az alternatívát alkalmazni, amely mindkettőt megoldja. Ez a hitelfelvétel.
4. A jövőbeli infláció, amennyiben a hitelnyújtó számára a hitelnyújtás időpontjában nem volt ismert, csökkenti a hitel költségeit. Amennyiben ma

¹⁸ Vannak olyan országok, ahol a működési célú hitelfelvételt a törvények tiltják. Az oktatási céllal felvett hitelek nagy része ebbe a kategóriába tartozik, ám vannak olyan elméletek, melyek szerint ez a fajta működési kiadás sokszor nagyobb hozammal jár, mint egy beruházás.

hitelt veszünk fel előre meghatározott feltételek mellett, a később bekövetkező, illetve emelkedő infláció relatíve olcsóbbá teszi a kamatok és a tőke visszafizetését. Természetesen ennek az ellenkezője is előfordulhat, csökkenő infláció esetén a hitelfeltevő jár rosszabbul.

5.1.2 Érvek a hitelfelvétel ellen

Természetesen a konzervatív megközelítés érvrendszerének, azaz a saját fejlesztési források felhasználásának is van létjogosultsága. Néhány ezen érvek közül:

1. Nincs kamatköltség és az ily módon megmaradó forrást a jövőben másra fordíthatják. Az az önkormányzat, amely hitelt vesz fel, előre leköti jövőbeli költségvetésének egy részét, csökkentve ezzel az önkormányzat jövőbeli mozgásterét
2. A hitelfelvételi kapacitás megmarad fontosabb projektek számára¹⁹. Az első érv tartalmazza, hogy az önkormányzat hitelképességének megítélése némileg romlik, hiszen az önkormányzat döntéseiben nem annyira rugalmas, mintha nem lenne adóssága. Érdeemes megjegyezni azt is, hogy a bankok még ma is sokszor ingatlanfedezetet kérnek a hitelek biztosítására. Az önkormányzatok terhelhető vagyona korlátozott, így minden egyes hitel rontja az új hitel felvételének feltételeit.
3. A jövőbeli adófizetők nem kell, hogy viseljék a jelen döntéshozók döntéseinek következményeit, hiszen nem lehetünk biztosak abban, hogy a

¹⁹ Természetesen ez az érv csak az éppen szóban forgó hitel felvétele, és *nem általában* a hitelfelvétel ellen szól.

jövő generációk is az adott beruházásra szánták volna a ráfordított összeget.

Amennyiben hitelt veszünk fel, az önkormányzat több éven keresztül fizeti a törlesztést.

4. Ha nem hitelből finanszírozunk, nem költekezünk túl, nem esünk „kísértésbe”. Amennyiben a jelenlegi forrásokat lekötöttük, és elkezdjük terhelni a jövőbelieket is, nem mindig tudhatjuk pontosan, hogy hol van az a biztonságos határ, ahol meg kell állni. Könnyen „elpazarolhatjuk” a jövőbeli forrásokat.

Természetesen csak az összes gazdasági és politikai körülményt figyelembe véve lehet dönteni egy beruházás finanszírozási konstrukcióról. A döntést szakértők bevonásával készített gazdasági-, megtérülési számítások elemzése, hatásvizsgálatok, a különböző vélemények ütköztetése, végül konszenzus, vagy ahhoz közeli helyzet megteremtése előzheti meg.

Mint láttuk, mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai. Általában elmondhatjuk azonban, hogy növekvő gazdaságok esetében, mint Magyarország, a második alternatíva, a beruházások hitelből finanszírozása a kedvezőbb megoldás (Petersen, [1999]). Ennek indokai:

- i) A beruházások a növekedés fenntartásához szükségesek, nélkülük a növekedés lelassulna. A fejlesztések elmaradása esetében a jövőben a jelenlegivel azonos fejlettségi szint eléréséhez még nagyobb összeg lesz szükséges (spirális hatás, minél inkább elhanyagolom a fejlesztést, később ennek a költsége, az elmaradt hasznok hozzáadódnak a beruházás költségeihez).

- ii) Mivel az infrastrukturális beruházások jövedelmet termelnek és hosszú életűek, gazdaságilag indokolt, hogy a létrehozásukhoz szükséges költségeket szétosszák a teljes élettartamon keresztül. Ez a költségmegosztás igazságosnak tűnik abból a szempontból, hogy a beruházás használói a használatnak megfelelően viseljék a költségeket.
- iii) A jövedelemtermelő adottságból következően a költségek fizetése összhangba hozható a hasznok, bevételek termelésével.
- iv) A magyar önkormányzatoknak nincs elegendő forrásuk ezen beruházások egyszeri megfinanszírozására, és ebben az államra sem lehet, és nem is célszerű számítani.

5.2 Az önkormányzat hitelpiaci megítéltsége

A hitelpiac csak azon igényeket elégíti ki, amelyeknél a tőke és a kamatok visszafizetése biztosítottnak látszik. Magánszemélyeknél a hitelképességet a folyamatos jövedelemforrás jelenti, és az, hogy ennek a jövedelemnek az elköltésekor megfontoltan járunk el. Ez nincs másképp az önkormányzatok esetében sem.

5.2.1 A hitelképesség feltételei helyi szinten

Egy önkormányzatot akkor tekintünk hitelképesnek, amikor

- van folyamatos, megbízható bevétele;
- felelősen gazdálkodik;

- a helyi politikusok képesek vállalni a döntéseket, azokat is, amelyek a választókat átmenetileg ellenük fordíthatják;
- a helyi polgárok fizetőképesek, adót fizetnek, és támogatják a politikusokat és az önkormányzati szakembereket a döntések meghozatalában és a végrehajtásban;
- az önkormányzat képes az adókat és díjakat beszedni;
- a hitelpiac bízik az adott önkormányzatban.

Vegyük most sorra, hogy a magyar önkormányzatok hogyan állnak a fenti kritériumok teljesítésében (Barati [1999a]).

5.2.1.1 Az önkormányzatok folyamatos bevételi forrásai

Egy önkormányzat hitelképességének talán legfontosabb feltétele az, hogy megfelelő „diszkrecionális” bevétellel rendelkezzen, azaz bevételeinek nagysága elsősorban az önkormányzat döntésétől, és ne gazdasági ciklusoktól vagy a központi kormányzattól függjön.

A helyi bevételek jelentős hányadát egyrészt az egyszeri privatizációs bevételek teszik ki, ami nem fenntartható forrás, hiszen ezek a vagyonelemek eladásukat követően nem állnak többé rendelkezésre. A másik forrás a helyi adók lehetnek. A helyi adókból származó bevételek aránya az egyes önkormányzatok bevételei között meglehetősen nagy szórást mutat, elsősorban attól függően, hogy a település milyen és mekkora méretű ipari üzeme(ke)t tudhat a területén.)

Az 1999-ben életbelépett új szabályozások értelmében a céltámogatásokra

benyújtott pályázatok esetében az önkormányzat által rendelkezésre bocsátott eszköz, költségvetési szerv esetén a jóváhagyott költségvetési előirányzat, egy pénzüintézet igazolt hitelígérvény, illetve a tervezett lakossági hozzájárulások "saját forrásként" értelmezhetők. A szabályozás egyértelműen kimondja, hogy az állami költségvetéstől származó források, a területfejlesztési pénzek, illetve a külföldi donoroktól származó források nem tekinthetők saját forrásnak.

5.2.1.2 Menedzsment

Minden szervezet vezetőségének egyik fő feladata a gondjaira bízott egység sikeres és stabil működése, amit csak felelősségteljes gazdálkodással teljesíthet. Ez alatt azt értjük, hogy (i) képesek-e egy-egy döntés meghozatala előtt alternatívákat felsorakoztatni, (ii) az előnyöket és hátrányokat mérlegelni és az önkormányzat érdekeinek megfelelő döntést meghozni, valamint (iii) hosszú távon tervezni.

A hosszú távú tervek készítése a hitelképesség szempontjából kiemelkedő fontosságú, hiszen a hosszú távú hitelek a jövőben megvalósítandó beruházások jellegéből következően egyre fontosabbá válnak. Az önkormányzatnak a hitel elbírálásakor a hitel futamidejének megfelelő időtávra szóló és a visszafizetés képességét is tanúsító terveket kellene felmutatni.

Amikor a bankok egy önkormányzattal kötnek szerződést, a várható bevételek mellett a menedzsment elkötelezettsége, stabilitása és megbízhatósága az, amit számításba vesznek. Ebből a szempontból nem rossz a helyzet, mert Magyarországon az önkormányzatok többségére a konzervatív gazdálkodás a jellemző.

5.2.1.3 Helyi politika

A helyi politikusoknak sokszor olyan döntéseket kell meghozni, ami újráválasztásukat veszélyezteti, ilyen például a helyi adók növelése, új adók bevezetése, amely döntéseket egyébként a hagyományos közgazdaságtan elvei alapján is meg lehet magyarázni. (Ahol a helyi adók magasak, ott a szolgáltatások színvonala is magasabb, az önkormányzat nagyobb költségvetésből gazdálkodik, ezáltal az adófizető nettó haszna is nagyobb.)

5.2.1.4 Az állampolgárok fizetőképessége

A hitelképesség vizsgálatával foglalkozó, magyarul eddig megjelent irodalom érintetlenül hagyta ezt a területet. Az önkormányzatnak a hitel visszafizetésére vonatkozó képességét nem lehet a település lakosainak hitelképességétől elkülönítve vizsgálni: bármilyen kiváló helyi politikát, bármilyen kiváló helyi gazdálkodást valósít meg az önkormányzat, amennyiben a polgárok és a helyi vállalkozások nem képesek a beszedni kívánt adót (használati díjat, stb.) megfizetni, akkor az önkormányzat helyzete is labilissá válik.

5.2.1.5 Az önkormányzatba vetett bizalom

Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy amennyiben a piac bizalma meginog az önkormányzat gazdasági helyzetét illetően, az önkormányzati kötvények rögtön forgalomképtelenné válnak, vagyis az önkormányzat pénzügyi megítélése, hitelképessége romlik. (Az a jó hír, ha az önkormányzatról nincs szó a médiában.)

5.2.2 Az önkormányzati hitelképesség nemzeti szinten vizsgált feltételei

Az állam nagymértékben felelős az önkormányzati rendszer hitelképességének kedvező megítéléséért, azaz az államnak eleget kell tennie néhány feltételnek, amelyek szintén nagy súllyal szerepelnek egy-egy hitelminősítő intézmény minősítési eljárásában. Az állam és az önkormányzat hitelképessége összefüggésének vizsgálatakor lényeges szempont, hogy egy önkormányzat nemzetközi hitelpiacon mért hitelképessége nemzetközileg elfogadott normák szerint nem haladhatja meg az adott állam hitelképességét.

- A politikai rendszer stabilitása

Ha a politikai rendszer instabil, a kormányzat által kitűzött célok gyorsan és könnyen változnak és kormányváltáskor az újabb célok a korábbi célokkal akár ellentétesek is lehetnek. Ez a kiszámíthatatlanság jelentősen rontja a hitelképességet. Természetesen az államnak nem érdeke az önkormányzati szféra hitelképességének aláásása, hiszen ez, az államháztartás alrendszereként visszahat az állam hitelképességére is.

- Stabil a jogi háttér, a piaci szereplők jogai meghatározottak

Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati gazdálkodást és pénzügyeket szabályozó törvények egymással összhangban vannak, valamint a tulajdonosi jogok meghatározottak. Az állami transzferek összege előrevetíthető, mivel ezt, illetve ennek változását is szabályozzák.

- Számvitel és audit

Az önkormányzatok teljesítményének összemérhetőségét biztosítja, ha

az önkormányzatok által használt számviteli rendszerek az országon belül összehasonlíthatóak és az önkormányzatokat rendszeresen, országszerte auditálják.

- **Alacsony inflációs ráta, ami lehetővé teszi hosszú távú kölcsönök nyújtását**

Amennyiben az inflációs ráta alacsony (ezt szigorú monetáris és fiskális politikával lehet elérni), a hitelkamatok tervezhetővé válnak, ami a hosszú távú hitelezés, és hosszú távú tervezés alapfeltétele (Barabás – Hamecz – Neményi [1998]. pp 798.).

- **Az állam maga hitelképes**

Az önkormányzatok általában nem érhetnek el magasabb minősítést, mint az állam.

Az államnak a fentiekből következően két fő feladata van az önkormányzati hitelképesség növelésével kapcsolatban, (i) meg kell őriznie saját hitelképességét, hogy ne rontsa azon önkormányzatok minősítését, amelyek egyébként képesek lennének jó feltételekkel, akár nemzetközi piacokon is megjelenni, (ii) meg kell teremtenie az intézményi-, jogi kereteket az önkormányzatok hitelpiacra jutásához.

5.3 Az önkormányzatok pénzügyi részvételének szabályozása

Lényeges kérdés, hogy az önkormányzatok kapcsolatát a tőkepiaccal az adott állam hogyan szabályozza.

Néhány országban semmilyen határt nem szabnak az önkormányzati hitelfelvétel elé, az egyetlen korlát az állampolgárok, és önkormányzati

döntéshozók fiskális konzervativizmusából ered.²⁰

Ter-Minassian (1996) szerint azon feltételek, amelyeknek egy szabadon működő hitelpiacnak meg kell felelni, a következőképpen határozhatóak meg:

- A piac szabad és nyitott, a közreműködők nem részesíthetik az önkormányzatokat kivételezett eljárásban.
- A hitelfelvevő fizetőképességéről és jelenlegi adósságáról minden információ megszerezhető.
- A hitelfelvevő ésszerűen viselkedik a piacon.
- A központi kormányzat nem ad garanciát az önkormányzati hitelfelvételekhez, (ez azt jelentené, hogy az adófizetők országszerte viselik a hitelfelvevő kockázatát).

Bird és Tassonyi (2001) kutatása szerint két feltétel teljesülése elég ahhoz, hogy a kemény költségvetési korláttal rendelkező önkormányzatok hitelfelvételét teljesen a piacra lehessen bízni, ezek pedig a (i) teljeskörűen megszerezhető információra, és (ii) a hitelfelvevők ésszerű magatartására vonatkozó feltételek.

Még azokban az országokban is, ahol az önkormányzatok részt vehetnek a tőkepiaci tranzakciókban, a központi kormányzat szabhat bizonyos határokat az önkormányzatok hitelpiaci szereplése elé. Erre azért van szükség, mert a piac sokszor feltételezi az állami garanciát az önkormányzati hiteleken, még ha az nincs is megfogalmazva, ami jelentősen alááshatja az állam hitelképességét.

Ezen túl oka lehet a hitelfelvételt ellenző politikának, hogy (i) megnöveli a magánszféra számára a tőkeköltségeket, (ii) előfordulhat, hogy a nemzetközi piacokon ugyanazért a forrásért versenyez az állam és a helyi kormányzat, ami növeli az állam számára a költségeket, valamint (iii) rontja a fizetési mérleget.

²⁰ Fiskális konzervativizmus alatt a piaci szereplők kockázatkerülő magatartását értjük, amikor inkább az alacsonyabb hozamú, ám biztonságosabb befektetést preferálják a magasabb hozamú, ám bizonytalanabbal szemben.

Az éremnek azonban másik oldala is van, az állam bizonyos korlátok között általában támogatja a helyi kormányzat hitelfelvételét. Ennek okai a következők lehetnek:

- (i) A hitelfelvétel csökkenti a központi kormányzatra nehezedő finanszírozási terhet.
- (ii) A hitelek felhasználása általában hatékonyabb, mint a támogatásoké (nő a tőke hatékonysága).
- (iii) Az önkormányzatok hitelből a lakosok igényeihez közelebb álló beruházásokat valósítanak meg, mint támogatásokból (a hitelek visszafizetésének fedezete közvetlenül a lakosság befizetései adók, vagy díjak formájában, így a hitelből megvalósított beruházásokat az állampolgárok éberebben figyelik).
- (iv) A hitelből finanszírozás csökkenti a generációk közötti egyenlőtlenséget (a visszafizetés időtartama optimális esetben a hitelből megvalósított eszköz teljes hasznos élettartama).
- (v) Az önkormányzatok hitelfelvétele (kötvénykibocsátása) jó befektetés a helyi pénzügyi piac számára, valamint a nyugdíjalapok, egészségbiztosítók részére.

Az állam által használható szabályozóeszközöket két csoportba oszthatjuk. Az egyik a passzív eszközök csoportja, amikor különböző törvények szabnak határt az önkormányzati túlköltekezésnek (e felett nem lehetséges a hitelfelvétel), a másik az aktív eszközök csoportja, amikor a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni egy felsőbb hatósággal.

Aktív kontrollról a következő esetekben beszélünk:

- Minden hitelfelvételt engedélyeztetni kell valamilyen felsőbb hatósággal.
- A hitelrátaikat jóvá kell hagyatni valamilyen hatósággal.
- A hitelt népszavazáson kell megszavaztatni.
- A teljes projektet népszavazáson kell jóváhagyatni.

A kontroll passzív formái:

- Az ún. arany szabály használata, miszerint az önkormányzatok nem vehetnek fel hitelt működési költségeik fedezésére.
- A hitelek maximális összege nem haladhat meg valamely, a költségvetési mutatók alapján számított arányt.

Ma Magyarországon a passzív kontroll működik.

5.4 A magyar önkormányzati hitelpiac

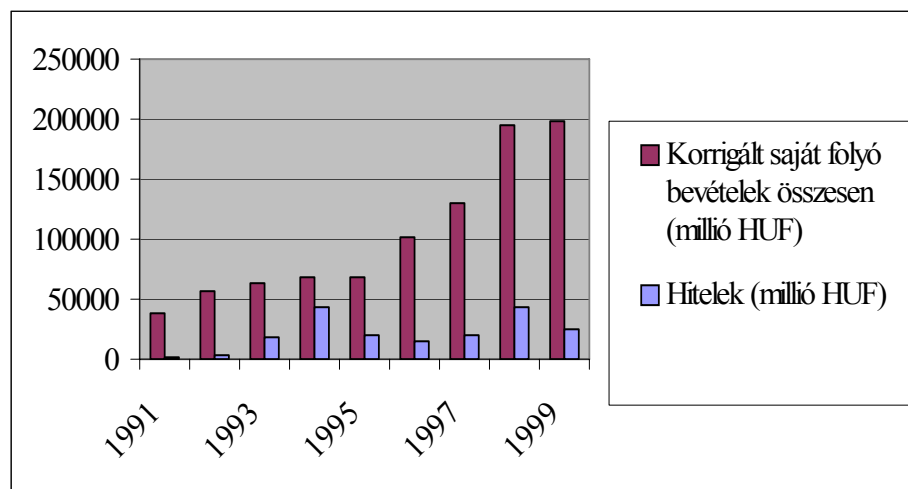
Az önkormányzatok számára a magyar törvények viszonylag tág teret engednek a tőkepiaci folyamatokban való részvételre, ám ezt a lehetőséget, mint azt a 4. számú ábra is jelzi, az önkormányzatok nem használják ki.

Magyarországon az önkormányzati hitelfelvétel törvényileg szabályozott korlátja a korrigált saját folyó bevételek 70%-a, azaz az önkormányzat az adott évben nem vehet fel több hitelt, mint amennyi az adott évi rövid lejáratú kötelezettségeivel csökkentett folyó bevételeinek 70%-a.²¹

Az alábbi ábra az önkormányzatok elméleti hitelkorlátját állítja szembe a ténylegesen felvett hitelekkel.

²¹ A likvid hitel nem tartozik a korlátozás alá.

4. ábra. A korrigált saját folyó bevétel, mint a hitelfelvétel felső korlátja, és a tényleges hitelfelvétel összehasonlítása²²



Forrás: Belügyminisztérium, Önkormányzati Gazdasági Főosztály, 2000.

Arra kérdésre, hogy az önkormányzatok miért nem használják ki hitelfelvételi lehetőségeiket, a válasz nagyon egyszerű.

A hitelfelvételi korlát kihasználatlanságának egyik indoka, hogy - mint korábban leírtuk - az önkormányzatok egyéb bevételei eddig elegendőnek bizonyultak a fejlesztési igények finanszírozására, és a pénzügyi vezetők döntéshozatali magatartására egyébként is inkább a konzervativizmus a jellemző. (Barati [1999]). A másik indok, hogy az önkormányzati hitelfelvétellel szemben nemcsak a központi kormányzat kontrollja, hanem nagyon erős piaci kontroll is érvényesül, ami annál erősebb, minél nyilvánvalóbb, hogy az állam nem vállalja át az önkormányzati hitelek visszafizetését. Magyarországon ez egyre kevésbé

²² Az adatok 1999 után nem álltak rendelkezésemre.

kérdéses, így az önkormányzatok csak akkor vehetnek fel hitelt, ha a hitelező bank, vagy beruházó által összeállított hitelminősítési kritériumoknak megfelelnek.

5.5 Eszközök az önkormányzati hitelpiaci szereplés előmozdítására

5.5.1 Állami hitelgaranciák

Az állami hitelgarancia a legegyszerűbb mód az önkormányzatok hitelpiaci szereplésének ösztönzésére. Állami hitelgaranciáról akkor beszélünk, amikor az állam ahelyett, hogy egy beruházást direkt támogatna, a beruházáshoz felvett hitelhez nyújt garanciákat. Ezek a garanciák lehetnek direktek (a legtöbb középkelet európai országban az elmúlt évtizedben volt ez a gyakorlat), de többnyire indirektek, azaz a projektet egy állami szervezetnek jóvá kell hagyni ahhoz, hogy a projektre hitelt lehessen felvenni. Indirekt garanciavállalás esetében a jóváhagyott projekt piaci hitelezői úgy vélik, hogy mivel az állam a terveket, beleértve a hitelfelvételi terveket ismeri, és amennyiben ezeket jóváhagyja, nyilván garanciát is vállal. Ez magában hordozza az úgynevezett „moral hazard” kockázatot, ami azt jelenti, hogy az önkormányzatok, mivel könnyebben jutnak hitelhez, többet vesznek fel, mint amire képesek, könnyen eladósodnak, és a visszafizetés végső soron az állam feladata lesz (Mexico példája). Ilyen esetekben a hitelezők a jövőben még nagyobb garanciabiztosítékot kérnek a hitelfeltevőtől (Darche [1997]).

A direkt állami garancia leggyakoribb példája a hitel visszafizetésének garantálása, ám más formákat is ölthet, mint például árfolyamkockázat átvállalását, illetve bizonyos szintű bevétel garantálását.

További eszközök az önkormányzatok hitelpiaci szereplésének támogatásához olyan bankok, önkormányzatokat képviselő finanszírozási intézetek létrehozása, amelyek több önkormányzat hiteligényét egyesítve jelennek meg a hitelfelvevő szerepében. Ide sorolhatók még a különböző alapok, amelyeket önkormányzati infrastruktúra projektek támogatásának céljával hoznak létre, valamint a hitelminősítő intézetek, amelyek a beruházót segítik a különböző önkormányzatok és önkormányzati projektek rangsorolásában, ebből következően az önkormányzatokat készítetik arra, hogy teljesítményükön javítsanak és előre lépjenek a hitelképességi rangsorban.

Vegyük most sorra ezeket az eszközöket, intézményeket.

5.5.2 Speciális bankok

A speciális bankok hagyománya Európában nagyobb, ahol a kisbefektetők megtakarításait olyan takarékpénztárakban, postabankokban helyezték el, amelyek az önkormányzatoknak is nyújtottak hiteleket, így fordítva a megtakarításokat önkormányzati beruházások támogatására. Tipikus példa lehet erre az a németországi gyakorlat, amikor a helyi bank résztulajdonosa a helyi kormányzat, amely a folyamatos együttműködés keretében hosszú távú hiteleket vesz fel a banktól.

Másik példa a belgiumi Credit Communal Belgique, amely a nála vezetett magánszemélyek számláin és kötvényszámláin levő pénzt önkormányzati beruházásokba fekteti. Ehhez hasonló gyakorlat létezik Franciaországban is. A holland önkormányzati bank is összegyűjti a magánszemélyek megtakarításait, és

az ebből származó pénzből támogatja (hitelezi) a helyi beruházásokat, sőt mára már a nemzetközi hitelezésben is növekvő szereppel bír.

5.5.3 Kötvénybankok

A kötvénybank olyan államilag támogatott intézmény, amely saját nevében vesz fel hiteleket kedvező feltételekkel (kötvényt bocsát ki), a kapott pénzt aztán továbbhitelezi a helyi kormányzatok felé (azok kötvényeit vásárolja meg).

Legnagyobb jelentőségük, hogy a kötvénykibocsátással járó adminisztratív költségek több önkormányzatra való szétosztásával a kis bevétellel rendelkező helyi kormányzatok számára is lehetővé teszik a tőkepiaci megjelenést. A bank számos szolgáltatásának ára - például szakmai tanácsadás - ami piaci áron magas lenne, a beruházóknak ingyenes, vagy nagyon alacsony.

A kötvénybank a fentiekén túl a kormányzat következő támogatásainak lehet még eszköze:

- kamatgarancia vállalása, ebben az esetben a kamatok fizetését az állam garantálja, de ez a tőkerészre nem érvényes;
 - az állam által létrehozott. garanciaalap működtetése a bank által (az alap újbóli feltöltése nem az állam felelőssége, mint ahogy a hitelek visszafizetése sem);
 - teljes garancia nyújtása;
 - csődbement önkormányzat esetében az állam a bank közreműködésével méri fel a helyi kormányzatot, és dönt a további segélyek sorsáról.
- (Peterson [2000])

5.5.4 State Revolving Fund

Az állami forgóalap a kötvénybank specializált formája, mivel itt egy elkülönített pénzüsszegegről van szó, amit aztán a kezelője a törvényben meghatározott módon használhat fel.

Az állami forgóalapok működésének lényege, hogy az állam (vagy más szervezetek) különféle címen tőkét különítenek el, majd ezt a pénzt meghatározott projektek finanszírozására kölcsönadják. A hiteltörlesztésből befolyó pénzt újra kikölcsönzik, így forgatva az alap pénzét. (Peterson, [1996].)

A támogatandó cél nagyon sokféle lehet, általában külön törvények határozzák meg, hogy mely célra mekkora alapot hoznak létre, és azt hogyan használják fel, létezik például szennyvíz forgóalap, ivóvíz forgóalap, de természetesen más célokra is - mint például autópálya építés - lehet pénzt elkülöníteni.

Bár az állami forgóalapok tipikusan emlegetett példái az Amerikai Egyesült Államok forgóalapjai, amelyek a piaci ráta alatt 2-4%-kal képesek a helyi beruházásoknak (helyi kormányzatoknak) hitelt nyújtani, nem kell ilyen messzire mennünk példákért, hiszen Lengyelországban a Környezetvédelmi Bank és a regionális Környezetvédelmi Alapok ehhez hasonló hiteleket nyújtanak a környezetvédelmi beruházásokhoz. A csehországi Környezetvédelmi Alap működése is hasonló, amely csaknem akkora összegű hitelt nyújtott önkormányzati beruházásokhoz, mint a legnagyobb önkormányzati ügyfélkörrel rendelkező bank, de annál alacsonyabb kamattal.

5.5.4.1 Forgóalap bevételi kötvények

A forgóalap *adómentes bevételi kötvényeket* bocsát ki. Ezen kötvények *fedezete elsősorban a helyi bevételi, vagy általános bevételi kötvény kibocsátásából* származó bevétel (tehát az az összeg, amit a helyi kormányzat fizet, amikor törleszti az alap felé a tartozását), illetve a forgóalap *tartalékalapja*.

Ennek a módszernek az az előnye, hogy mivel a forgóalap nagyon jó hitelminősítéssel rendelkezik (nagy a tőkéje, és a kintlevősége ehhez képest alacsony), olcsón tud hitelt felvenni, és a helyi kormányzatnak a piaconál valamivel kedvezőbb feltételekkel tudja azt továbbkölesönözni.

5.5.4.2 Forgóalap kamattámogatások

A szennyvíz- és ivóvíz beruházások forgóalap általi támogatásának legegyszerűbb módja a beruházásokra felvett hitelek kamattámogatása.

Ennek a típusnak a lényege, hogy az alap, mivel az állam támogatja, képes jóval piaci hitel alatt, akár 0%-os kamattal hitelt nyújtani. A hátránya, hogy folyamatos állami támogatást igényel, mivel a kamatbevétel nélkül az alap tőkéje elfogy.

5.5.5 Önkormányzati Fejlesztési Alapok

Az Önkormányzati Fejlesztési Alap gyakorlatilag ugyanúgy működik, mint egy önkormányzati bank. Előfordul, hogy nemcsak az önkormányzat, hanem a többi kormányzati szint is tulajdonos, így kézenfekvő megoldás, hogy nemcsak a támogatott hitelek, hanem az egyéb támogatások is ezen keresztül áramlanak.

Az önkormányzati fejlesztési alapnak olyan változatai is vannak, amelyek nem közvetlenül a helyi kormányszatnak nyújtanak hitelt, hanem a helyi kormányszati szférával kapcsolatban levő kereskedelmi bankoknak, amivel az önkormányzati hitelpiac fejlődését a banki oldalról ösztönzik. Fő céljuk a bankokat arra rábírní, hogy az önkormányzatok számára fejlesszenek ki hitelkonstrukciókat, és így indirekten ösztönözni az önkormányzat és bank együttműködését („push” helyett „pull” technika).

A fejlesztési alapok célja általában összetettebb, mint az önkormányzati hitelpiaci szereplés előmozdítása. Ide tartozik például a helyi beruházások hatékonyságának növelése, eredményesebb önkormányzati pénzügyi gazdálkodás megteremtése. Ennek megfelelően bizonyos projektek támogatásán túl a kiemelkedő jelentőségűekkel kapcsolatban nemcsak hiteleket, hanem támogatásokat is nyújt.

6. ÖNKORMÁNYZATI HITELEK TÍPUSAI, ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG

Az önkormányzati adósság alatt magának az önkormányzatnak (hivatalnak), vagy annak egy programjának, beruházásának az adósságát értjük. Bár ezeket a kötelezettségeket szinte lehetetlen osztályokba sorolni, megkülönböztethetjük őket lejáratuk, nyújtójuk, fedezetük, pénznemük, az adós személye, valamint hosszuk szerint.

A jelenlegi hitelezési gyakorlat legfontosabb jellemzői a következők (Amborski, [1998] pp. 15.):

- Az önkormányzat akkor vehet fel hitelt, ha vissza tudja azt fizetni²³.
- A hitel összege nem nőhet évről évre²⁴.
- A hitel futamideje nem haladhatja meg annak az eszköznek az élettartamát, aminek a létesítésére azt felvették.

6.1 A hitelek fedezet és kibocsátó szerint csoportosított legfőbb kategóriái

Annak érdekében, hogy kísérletet tegyünk a magyar önkormányzati

²³ Minden jóhiszemű hitelfelvevő a visszafizetés szándékával és reményével veszi fel a hitelt. A fontos a hitelfelvételt megelőzően az, hogy a hitel vissza nem fizetéséhez kapcsolódó kockázatot minimalizálják, vagyis nagy biztonsággal számítani lehessen arra, hogy normál gazdálkodási körülmények bekövetkezte esetén a hitel visszafizetése nem okoz elviselhetetlen gazdasági terhet.

²⁴ Ha a hitel és járulékos költségei (kamat, kezelési költség stb.) összegének növekedési üteme meghaladja a bevételek növekedési ütemét, akkor az eladósodottság fokozódik, egyben a hitel visszafizetésének bizonytalansága is növekszik. Az ilyen folyamat idővel pénzügyi összeomláshoz vezet.

hitelpiac fejlődése várható irányainak előrejelzésére, bemutatok néhány konstrukciót, melyeket a pénzügyi fejlődésben előttünk járó országokban már elterjedten alkalmaznak.

6.1.1 Általános bevételek terhére kibocsátott kötvény

Az általános bevételek terhére kibocsátott kötvény (GO bond) kibocsátója az önkormányzat.

Ennek a kötvénynek a fedezete leggyakrabban az önkormányzat általános bevétele (adókapacitása), általában a helyi, értékalapú ingatlanadó, de a központi források terhére is lehet kötvényt kibocsátani. Ez természetesen akkor alkalmazható, ha az önkormányzatnak vannak bevételei, vagy a központi források kiszámíthatóak.

A fejlett államok gyakorlatában léteznek olyan speciális feladat ellátására létrejött önkormányzati körzetek, amelyek, mivel adókivetési joggal rendelkeznek, különböző fajtájú általános fedezetű kötvényt bocsátanak ki²⁵. Az elgondolás lényege, hogy az önkormányzatok, „társulás”-ai is adót vetnek ki, amelyből azokat a fejlesztéseket finanszírozzák, amelyek nemcsak egy település lakosait szolgálják ki, hanem a teljes körzetet (persze nem kizárólag önkéntes társulásról van szó). A beruházás megvalósítását a közösen kibocsátott kötvényekből finanszírozzák, amelyek fedezete a közös adóbevétel. Mivel Magyarországon ez a szint nem vethet ki adót, legalábbis sokan vitatják, a díjbevétel lehetne a kötvény fedezete, vagy az önkormányzatok által felajánlott, erre a célra átengedett más bevétel is.

Hozzá tartozik az általános bevételi kötvény koncepciójához, hogy

²⁵ Erre példa az USA-beli „Special Purpose District”.

nemfizetés esetében az adósságot a hitelező adósszintjének növelésére kötelezheti. Ennek azonban sok országban akadálya, hogy a helyi adó maximális szintjét törvény szabja meg. Ilyen esetekben az általános bevételi kötvény koncepciója korlátozottan alkalmazható, illetve egyéb garanciákkal való kiegészítést igényel. (Peterson [1998]. pp 20.)

Special Purpose District

..., *Különleges célú körzetek*. A "különleges célú körzetek" olyan körzetek, amelyeket gazdaságfejlesztési céllal hoztak létre, vagy azzal a céllal, hogy a területen levő lakossági, üzleti vagy ipari fogyasztókat valamilyen szolgáltatással lássák el. Területileg elhelyezkedhetnek egy önkormányzat határain belül, vagy azon kívül, úgynevezett „fejlesztési területeken”. Ezek a körzetek hatékony szolgáltatásnyújtást biztosítanak ott, ahol a szolgáltatási igény túlnő az önkormányzat adminisztratív határain (tipikusan ilyenek a víz, szennyvíz, kórház, tűzvédelem és utépítés).

A különleges célú körzetek kibocsátanak értékpapírokat tevékenységük finanszírozására, amelyek fedezete a körzet adóbevétele (bár az adókiadás gyakran korlátozott, van egy maximum határ).

Egy speciális változata a fenti körzeteknek az ún. "Tax Increment District", amely ingatlanok értéknövekedéséből származó adót forgatja vissza az elhanyagolt, kisebb értéknövekedéssel, kisebb adóbevételel rendelkező negyedek épületeinek felújítására.” (El Daher, [1997]) pp. 5.)

6.1.2 Bevételi kötvények

A bevételi kötvények (Revenue bond) kibocsátója az önkormányzat vagy az önkormányzat egy projektje, visszafizetésének biztosítéka annak a beruházásnak a hozama, amelyet vele finanszíroztak (vízmű-, csatorna-, híd-, autópálya-, stb.), vagy valamely speciális adó.

Előnye a bevételi kötvények alkalmazásának, hogy összhangot teremt a

finanszírozás költségei és a bevételek áramlása között, illetve amennyiben egy szolgáltatás ára túl magasan volt meghatározva, akkor ez az extra bevétel – ami a fogyasztóknak extra teher – azonnal egyértelművé válik, amit korrigálni lehet.

Sok előnye mellett a bevételi kötvényeknek azonban néhány negatív vonása is van, amelyeket elméleti közgazdasági érvekkel is alátámasztunk, hiszen ha egy kötvény visszafizetésének fedezetét a kötvényből finanszírozott beruházás jövedelmére korlátozzuk, egyben megakadályozzuk a termelt javak újraelosztását, mivel az így megtermelt jövedelmet a keletkezése helyén tartjuk. Ha az adott önkormányzat régebben bocsátott ki általános bevételek által fedezett kötvényt, akkor amennyiben a beruházás által termelt jövedelmet kivonjuk a hitel fedezetei közül, akkor ez a régebbi hitel kockázatosabbá válik.

6.1.3 Double-barreled kötvények

A double-barreled (duplán biztosított) kötvények a fenti kettő ötvözetei, elsősorban egy meghatározott forrásból származó bevétel a biztosítékuk, illetve ha ez nem elegendő, akkor a kibocsátó egyéb, általános bevételei.²⁶

6.1.4 Projektfinanszírozás

Projektfinanszírozásról beszélünk, amikor a projekt bevétele és eszközei képezik a hitel fedezetét. A kötvény kibocsátója az önkormányzat vagy maga a

²⁶ Kanadában, mivel nemfizetés esetén a károsultnak jogában áll az önkormányzatot a helyi adók emelésére kötelezni, minden kötvény gyakorlatilag ebbe a „Kettős fedezetű kötvények” kategóriába tartozik (illetve kritikus helyzetben ezzé alakul).

projekt.

A bevételi kötvénynek és a projektfinanszírozásnak az az előnye, hogy a kis önkormányzatok is vehetnek fel ilyen szerkezetű hosszú lejáratú hiteleket, illetve bocsáthatnak ki kötvényeket, mivel a projekt kockázata nem egyértelműen azonos az önkormányzat kockázatával, illetve hitelképességével. (Kivétel, ha az adott jogrendszer a projekt nemfizetése esetében az önkormányzatra hárítja a felelősséget, mint például Kanadában).

6.2 Beruházások finanszírozása rövid (egy évnél rövidebb) lejáratú hitelekkel

Míg a hosszú lejáratú hitelekkel beruházásokat finanszíroznak, addig a rövid lejáratú hitelek általában a működés finanszírozására, illetve a bevételek és kiadások felmerülése közötti idő átmeneti finanszírozására fordíthatóak.

Az önkormányzatnak azonban más lehetőségei is vannak a rövid távú hitelek alkalmazásával, ha képes megfelelően kalkulálni jövőbeli kiadásait, bevételeit, felvehet például több év sorozatában rövid (egy éves) lejáratú hiteleket, amelyek együttesen hosszú lejáratú hitelként is felfoghatóak. Ebben az esetben az önkormányzat előre, minden egyes évre megtervezi a nagyberuházáshoz kapcsolódó éves kiadásait, bevételeit, és ezeknek megfelelő értékben bocsát ki az adott évben értékpapírokat (ezekből finanszírozza a korábbi visszafizetéseket, illetve a beruházás folytatását).

Rövid távú hitelek sorozata esetében számolni kell a refinanszírozási kockázattal. Ez azt jelenti, hogy mivel az önkormányzat minden évben új hitelt vesz fel (kötvényt bocsát ki), a piac kedvezőtlen alakulása esetén csak magasabb

kamatú hitelhez juthat. Természetesen ennek a fordítottja is igaz lehet, amikor egyre kedvezőbb feltételű hitelek felvételével tudja befejezni a beruházást.

Fontos kérdés, hogy kik azok, akik az önkormányzatok számára hitelt adnak, illetve megvásárolják a kötvényeket. Az önkormányzatoknak ezzel tisztában kell lenniük, mert a tárgyalás során a legkedvezőbb feltételeket akkor érhetik el, ha a partner elvárásait ismerik, és ezeknek az igényeknek megfelelően alakítják kötvénykonstrukcióikat.

Az alábbi felsorolás tartalmazza azon hitelezők körét, akik (más országok mintájához hasonlóan) a magyar beruházások lehetséges hitelnyújtói, illetve a kötvények vásárlói most, vagy azzá válhatnak a jövőben.

6.3 Lehetséges hitelnyújtók

6.3.1 Bankok

Amikor önkormányzati hitelekéről beszélünk, Magyarországon jelenleg a bankokra gondolunk elsősorban. A bankok versenye az önkormányzati hitelek piacán egyre jellemzőbb, ami következménye, hogy mind változatosabb, kifejezetten önkormányzatok számára létrehozott hitelkonstrukciók, „termékek” jelennek meg a piacon.

A nemzetközi gyakorlatban az önkormányzat és a pénzügyi szféra egymással való kapcsolatának sokféle formájával találkozhatunk.

Az önkormányzati projektek finanszírozásában eddig mérsékelt szereppel

bíró banki hitelek²⁷ a jövőben fontosabbak lesznek, mivel:

1. Az olyan költségvetési intézmények, mint például az önkormányzatok szerény forrásokkal rendelkeznek a projektek tervezésének és előkészületeinek előfinanszírozásához.
2. Az Unió csatlakozás által megkövetelt környezetvédelmi előírások és az előírt költségmegosztás szükségessé teszik a saját források meglétét.
3. A központi költségvetésből nem érhetők el olyan összegek, amelyek az EU támogatásokhoz szükséges saját tőke hozzájárulást biztosíthatnák.
4. Magyarországon az infláció mértéke 2001-ben 6,8% volt (Magyar Nemzeti Bank), ami lehetővé és valószínűvé teszi a fix kamatozású konstrukciók elterjedését.

Az önkormányzati hitelek általános jellemzőivel a II. számú Mellékletben foglalkozunk.

6.3.2 Magánszféra

A magánszféra szerepét a IV. fejezetben már kifejtettük, érintve nemcsak a szolgáltatásra szerződött, hanem a befektetői tevékenységet is. Amikor az önkormányzat a magánszektoral közösen hoz létre egy beruházást, a kiválasztott partnerrel szemben támasztott egyik feltétel a tőkeerő, ami célja az úgynevezett egyedieszköz kockázat elkerülése. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a bevételek nem a terveknek megfelelően folynak be, a hitelek visszafizetése reménytelenné

²⁷ Természetesen az önkormányzati kötvénykibocsátásokra vonatkozóan is helytállóak ezek a megállapítások.

válna.

6.3.3 Nyugdíjpénztárak, Befektetési Alapok, Egészségbiztosítási és egyéb Alapok

Mivel Magyarországon is létrejöttek már ezek az önkormányzati kötvényekbe is befektető alapok, valószínűsíthető, hogy belátható időn belül megjelennek az önkormányzati beruházások finanszírozói sorában. Eddig valószínűleg azért nem volt ez a gyakorlat, mert az önkormányzati szféra nem bocsátott ki nyilvános kötvényeket a jelenlegi értékpapírtörvény életbelépése óta.²⁸

²⁸ Ennek oka önkormányzati oldalról szemlélve, hogy a kötvénykibocsátás költséges,

befektetői szempontból nézve pedig van az önkormányzati kötvényeknél vonzóbb befektetési lehetőség is bőséggel. A nyilvános kötvények kibocsátását a nyilvánossággal járó bonyolultabb eljárás akadályozta, illetve fordította az önkormányzatok preferenciáját a zárt kibocsátások felé. Noha a zárt kibocsátások Állami Pénz és Tőkepiaci Felügyelet általi engedélyezése gyakorlatilag formális eljárás és kötelező, ezekről a hatóságnak sok esetben nincs tudomása.

6.3.4 Más önkormányzat

Ez oly módon lehetséges, hogy az az önkormányzat, amelynek megtakarított pénze van, megvásárolja egy másik önkormányzat (vagy annak egy projektje) által kibocsátott kötvényeket.²⁹

6.3.5 Lakosság

Természetesen a lakosságot sem szabad kihagyni a hitelezők sorából, akik egyrészt oly módon vehetnek részt a finanszírozásban, hogy megvásárolják az önkormányzat, vagy annak beruházása által kibocsátott kötvényeket, illetve azáltal, hogy ők fizetik a díjakat, ami fedezetül szolgál majd a hitelek, kötvények visszafizetésére.

6.4 Befektetők vonzása

Egy másik érdekesség, és a magyar piacon kibontakozni látszó folyamatok

²⁹ Ide tartozik az a megoldás is, amikor az önkormányzatok olyan intézetet hoznak létre, amely az önkormányzati hiteligényeket közösen kezeli. Az önkormányzatok ezzel az intézettel vannak kapcsolatban, míg ez az intézet a pénzpiac más szereplőivel. Ez tehát gyakorlatilag a közvetítő szerepét tölti be az önkormányzati hitelpiacon. Előnye, hogy az önkormányzatok hiteligényeinek összesített kezelésével biztosítja azt, hogy kedvezőbb feltételekkel jelenjék meg a tőkepiacon, és így az önkormányzatok számára az adott önkormányzat által igényelt összeget az általa elértnél kicsivel magasabb, de az önkormányzat számára „egyedül elérhető” piaci kamatnál kedvezőbben adja tovább. A „marge” elég a szervezet fenntartására, valamint egy „garanciaalap” létrehozására, amelyet a fizetéseképtelenné vált önkormányzatok átmeneti kisegítésére használhatnak. Következő lépésként ez a szervezet az önkormányzatok átmenetileg nem használt pénzét is kezelhetné.

szempontjából lényeges kérdés, hogy a tőkepiacon, illetve pénzpiacon a kereslet és a kínálat hogyan találkozik, azaz az önkormányzat hogyan találja meg a befektetőket, vagy hitelezőket – ez utóbbin belül, hogyan adja el fejlesztésre kibocsátott kötvényeit.

A befektetők vonzása általában – így a közüzemi szektorba potenciálisan befektetőké is – komoly előkészületeket, gondosan megtervezett és felépített akciókat kíván, melyek egy nagyobb léptékű fejlesztési stratégia részét képezik.

- Az egyik megoldás, hogy az önkormányzat egy-egy beruházásához önállóan, a többiektől függetlenül keres finanszírozót. Ilyenkor egy, a területén levő olyan vállalkozást keres meg, amelynek szintén érdeke a beruházás megvalósítása. Itt az önkormányzat kihasználhatja például azt, hogy a vállalkozások csak úgy működhetnek, ha az általuk termelt szennyvizet, hulladékot ártalmatlanítják. Természetesen a cégnek megvan a lehetősége önállóan is tisztítani a szennyvizét, ez azonban egy saját szennyvíztisztító felépítését jelenti, ami számára nagyobb ráfordítással járhat. A közösen megvalósított beruházás esetében az önkormányzatnak arra kell vigyáznia, hogy amennyiben a vállalattól származó leterheltség kiesne, a tisztító továbbra is gazdaságosan működjön (ez sokszor kétséges a kapacitás kihasználatlansága miatt).
- Egy másik lehetséges megoldás, hogy az önkormányzat egy közvetítő cég vagy bank által bocsátja ki a kötvényeit. A közvetítő feladata, hogy az adott kötvény megvásárlásához megkeresse a finanszírozókat, illetve fordítva. Ez a vállalati kötvények esetében is így működik, és ezzel a

gyakorlattel találkozhatunk a fejlett országok nagyvárosainak kibocsátásainál is.

7. AZ ADATBÁZIS BEMUTATÁSA

1999 őszén (a lekérdezés első hulláma) és 2000 őszén (a lekérdezés második hulláma) a TÁRKI korábbi, 1995-ben indított felméréssorozatát folytatva újabb kérdőívet küldött minden önkormányzat számára, a címzett minden esetben a polgármester volt. A budapesti önkormányzatokat kihagyták az elemzésből.³⁰

Az 1999 őszén kiküldött kérdőív a 2000-es tervekre, várakozásokra, míg a 2000 őszi már a 2001-es adatokra vonatkozott.

A kérdőívek első hullámára 747, míg a második hullámra 939 darab kitöltött kérdőív érkezett vissza, ami kb. egyharmados válaszolási aránynak felel meg. Az adatokat a TÁRKI munkatársai rögzítették, és a súlyozást is ők végezték el a KSH T-SZTAR adatbázis alapján.

Az önkormányzatokat lakosaik száma és régióbeli hovatartozásukon túl a következő módokon osztottuk csoportokba:

1. Kis költségvetésű (szegény) önkormányzatok azok, amelyeknél az egy főre jutó bevétel alacsonyabb, mint a medián³¹ 80 százaléka
2. Közepes költségvetésű önkormányzatok azok, amelyeknél az egy főre jutó bevétel a medián 80 és 120 százaléka között mozog
3. Nagy költségvetésű (gazdag) önkormányzatok azok, amelyeknél az egy főre jutó bevétel nagyobb, mint a medián 120 százaléka.

³⁰ A fővárosról ugyanakkor azt is el kell mondani, hogy méretéből és hitelerejéből következően speciális helyzetben van a hitelt felvevő önkormányzatok sorában.

³¹ A mediánnal számoltunk, mivel a medián lényegesen kevésbé érzékeny a szélsőértékekre, mint az

Az önkormányzatok beruházási gyakorlata alapján képzett csoportok a következők:

1. Működtető önkormányzatok azok, amelyeknél a beruházási hányad a medián fele alatt marad³²
2. Átlagos beruházó önkormányzatok azok, amelyeknél a beruházási hányad a medián fele és kétszerese közé esik
3. Beruházó önkormányzatok azok, amelyeknél a beruházási hányad meghaladja a medián kétszeresét.

7.1 Önkormányzati várakozások

Megkérdeztük az önkormányzatokat arról, milyennek látják Magyarországot és szűkebb környezetük jelenlegi gazdasági állapotát, illetve milyennek ítélik a javulás vagy romlás esélyeit. Kíváncsiak voltunk arra, hogy hogyan gondolkoznak a forráshoz jutás esélyeiről, illetve tervezik-e – a források szűkössége miatt - intézmények összevonását. A kérdésekre adott válaszok segítettek felmérni, hogy az önkormányzatok milyennek látják környezetüket, ennek megfelelően milyen terveik vannak, milyen lépéseket kívánnak tenni helyzetük javítása érdekében, milyen bátran viselkednek a tőkepiacon.

Mivel ezt a kérdésblokkot mindkét kérdőív tartalmazta, lehetőség volt az

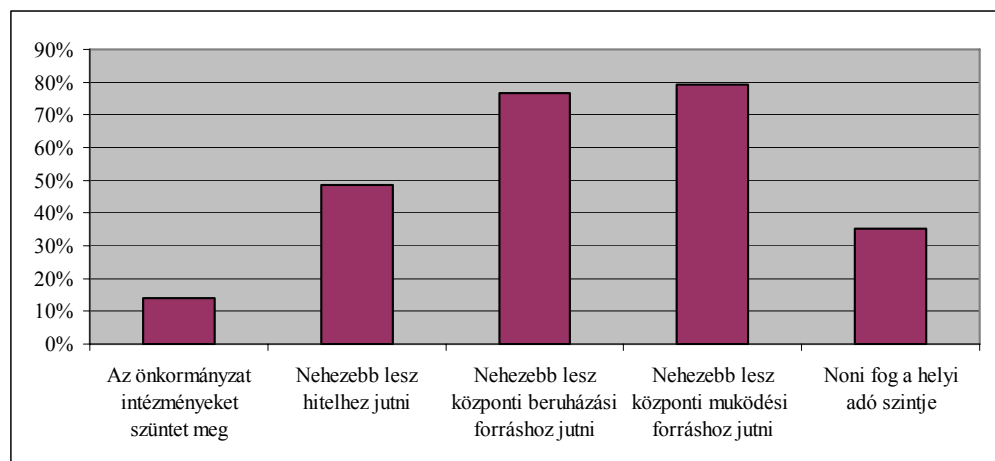
átlag. Az egy főre eső várt bevétel mediánja: 85 ezer forint.

³² A medián értéke 11,8 százalék.

adatok összehasonlítására, és ebből következtetések levonására.

2000 őszén az önkormányzatok csaknem minden kérdésre kicsit pesszimistább választ adtak. Az önkormányzatok nagyobb arányban (4-5 százalékponttal többen) számítottak a központi forráshoz jutás, illetve hitelfelvétel feltételeinek nehezedésére, nagyobb arányban tervezték a helyi-adó szint emelését. A legmarkánsabb eltérés az egy évvel korábbi adatokhoz képest az intézményeket megszüntetők aránya esetében volt. Míg 1999 őszén az önkormányzatok 18%-a gondolta úgy, hogy kénytelen lesz intézményeket megszüntetni, addig 2000-ben már csak 12%-a.

5. ábra. Az önkormányzati várakozások 2001-re az önkormányzatok százalékában



Forrás: A szerző számításai TÁRKI TÖA adatbázis 2000-es adatai alapján

Amennyiben megvizsgáljuk a várakozások alakulását a kialakított csoportokban is, a következőket kapjuk (a részletes adatokat a III. számú melléklet táblázatai tartalmazzák):

Régiók szerinti csoportok

Az intézmények megszüntetésének terve gyakoribb volt az észak-

magyarországi és dél-alföldi régió önkormányzatainál, mint a teljes minta átlagában. Ez valószínűleg annak tudható be, hogy a szegény önkormányzatok nagy része ezekben a régiókban található. Különösen igaz ez az észak-magyarországi településekre, ahonnan a "szegény" önkormányzatok válaszainak több, mint 20%-a érkezett.

A dél-dunántúli és észak-magyarországi régió önkormányzatai pesszimistábbak voltak a hitelhez jutást illetően társaiknál, itt az önkormányzatok 61, illetve 67%-a várta a feltételek nehezedését.

A központi forrásokhoz jutás esélyeinek megítélése a régiók szerinti felosztásban nem különbözött a teljes minta alapján számított értéktől, az önkormányzatok mintegy négyötöde mindenhol annak nehezedésére számított.

Lényegesen magasabb volt a teljes minta 35%-os értékénél a közép-magyarországi, közép-dunántúli, dél-alföldi önkormányzatokon belül azon önkormányzatok aránya, amelyek a helyi adó szintjének emelését tervezték.

Beruházási kategória szerinti csoportok

A beruházási hányad szerinti képzett csoportokban az önkormányzatok véleménye nem különbözött lényegesen a teljes mintától.

Önkormányzat gazdagsága szerint kialakított csoportok

Az intézményeket megszüntetők aránya a legszegényebbeknél 20% volt, ami kétszerese a teljes minta hasonló adatának. Másik lényeges eltérés, hogy ugyanezen kategória önkormányzatainak 69%-a szerint a hitelhez jutás nehezedik, míg a teljes mintára jellemző érték 48% volt.

A központi forráshoz jutást egyforma arányban ítélték nehéznek az önkormányzatok mindhárom csoportban (kb. 80%), míg az adók szintjének emelését a leggazdagabb önkormányzatok mintegy 45%-a tervezte szemben a teljes mintán belüli 35%-kal.

7.1.1 Gazdasági várakozások

A magyar gazdaság helyzetének megítélése egy 1-től 10-ig terjedő skálán 2000-ben 4,99-os átlagot kapott, az önkormányzatok helyzetének megítélése ennél rosszabb, az átlag ugyanezen a skálán 3,86 volt. Az egy évvel korábbi érték a magyar gazdaság állapotának megítélésére 4,5, míg az önkormányzat gazdasági helyzetére vonatkozó 4,2, ami azt jelzi, hogy az önkormányzatok egy év elteltével optimistábbak voltak a gazdaság egészének í, és valamivel pesszimistábbak a saját helyzetük alakulását illetően.

A gazdaság állapotának változása 5,14 értéket kapott 2000-ben (egy évvel korábban csak 4,8 volt), ami az önkormányzatok teljes magyar gazdasággal kapcsolatos megnövekedett optimizmusát jelezte. Ez különösen fontos annak fényében, hogy mindezt akkor gondolták, amikor a központi forrásokhoz jutást nehezebbnek ítélték meg, azaz az önkormányzatok ekkor már kezdték elfogadni az alternatív források szükségességét, és helyzetüket részben azok elérhetősége alapján ítélték meg.

Beruházási és egy főre jutó költségvetés szerinti csoportok

A beruházó önkormányzatok csoportja valamivel optimistább volt kevésbé beruházó társaiknál, itt a kapott értékek a magyar gazdaság állapotával kapcsolatban mindkét vizsgált évben 5,2 fölött vannak, az önkormányzat

helyzetével kapcsolatban pedig 4 fölött.

Hasonló mondható el az önkormányzat gazdagsága szerint kialakított kategóriák esetében is, a leggazdagabb önkormányzatok valamivel optimistábbak szegényebb társaiknál.

Régiók szerinti kategóriák

Érdekes a helyzet, ha a régiók szerinti véleményeket vizsgáljuk. Az közép-magyarországi régió önkormányzatainak véleménye jobb volt mind a jelenlegi, mind a jövőbeli, mind a nemzeti, mind a helyi gazdaság állapotára vonatkozóan, mint a teljes minta átlaga. (A 2001-re vonatkozó várakozások értéke 5,3 fölött volt, a 2000-es állapot becslése 4,15 fölött voltak.) A közép-, és nyugat-dunántúli, észak-alföldi, dél-alföldi, valamint az észak-magyarországi régiók önkormányzatai optimistábbak a magyar gazdaság egészének állapotával kapcsolatban, mint társaik, a saját önkormányzatuk helyzetét viszont a többiekénél pesszimistábban ítélik meg.

Lakosságszám szerinti kategóriák

Itt találjuk a leglényegesebb eltéréseket a teljes minta alapján számított értékekkel való összehasonlítás során. Általában elmondhatjuk, hogy amennyiben a kis lélekszámú önkormányzatoktól haladunk a népesebbek felé, úgy javul az önkormányzatok véleménye a gazdasági várakozásokkal kapcsolatban.

7.2 Az önkormányzatok költségvetési adatai

A kérdőívre adott válaszok alapján az önkormányzatok éves átlagos bevétele 2001-ben 69,000 forint volt lakosonként. Ez az adat kevesebb, mint amennyit az önkormányzatok egy évvel korábban terveztek ugyanerre az időszakra (83,6 ezer forint).

A bevételi medián 80 %- át nem érte el a válaszadó önkormányzatok 26%-a („szegény” önkormányzatok), míg 36%-uk bevétele meghaladta a bevétel mediánjának 120 %- át (ezek a „gazdag” önkormányzatok). Sokat eláruló adat, hogy a „szegény” önkormányzatok 80%-a a 2000 fő alatti települések közül került ki. Egy évvel korábban az önkormányzatok 21%-a tartozott a szegény önkormányzatok közé, míg 34%-uk számított gazdagnak. A két szélső kategória szélesedése jelzi, hogy a változások az önkormányzatok közötti különbségek növekedése irányába hatottak.

A költségvetéssel kapcsolatban kíváncsiak voltunk az önkormányzatok folyó bevételeinek, azon belül is az SZJA bevétel, a normatív támogatások, valamint a saját folyó bevételek alakulására, és a beruházási gyakorlat mérlegből kiolvasható jellemzőire.

7.2.1 Folyó bevételek

Az önkormányzatok átlagos folyó bevétele a 2000-ben kiküldött kérdőívre visszaérkezett válaszok alapján 33,7 ezer forint volt lakosonként. Amennyiben az átlagos folyó bevétel 2001-re tervezett változását vizsgáljuk, a teljes minta átlagában az önkormányzatok 62,3%-a a növekedést, 14,4%-a csökkenést, és 23,3%-a a folyó bevételek változatlanságát tervezte. Azon önkormányzatok, amelyek a többséggel ellentétben folyó bevételeik csökkenésével számoltak, főként a nyugat- és közép-dunántúli régiók önkormányzatai, valamint a „gazdagnak” számító önkormányzatok csoportja. (A részletes adatokat a IV. számú Melléklet táblázatai tartalmazzák)

A folyó bevételeken belül a **központi forrásból származó, ezen belül is a**

származás helyére visszaosztott SZJA bevétellel, normatív támogatással kapcsolatos várakozásokról a fentiekhez hasonlókat mondhatunk el. (A részletes adatokat az V. számú Melléklet táblázatai tartalmazzák.)

Az önkormányzatok kétharmada várta az SZJA bevétel növekedését, 9,8% a csökkenését, míg 22,9% nem számít változásra. Hasonlóak az adatok a normatív hozzájárulással kapcsolatban is, a növekedésre, csökkenésre, illetve változatlanságra számítók aránya sorrendben 78,5%, 7,3% és 14,2%.

7.2.2 Saját folyó bevételek

A lekérdezés második hullámában a **saját folyó bevételek** közül az **ingatlanadó** és az **idegenforgalmi adó** 2000. évi nagyságára, és annak következő évben várható változására kérdeztünk rá.

2001-re az ingatlanadó bevétel növekedésével számolt az önkormányzatok 28,7%-a, csökkenésével 7,8%-a, és nem számított változására az önkormányzatok 63,5%-a.

Amennyiben ezen adat csoportonkénti alakulását vizsgáljuk, az ingatlanadó növelését leginkább a dél- és észak alföldi, valamint az észak magyarországi önkormányzatok tervezték (az adatok 24%, 22,9%, 29,7%), valamint az átlagos beruházó, és a gazdag önkormányzatok. (A csoportok között vannak átfedések.)

Az iparüzési és idegenforgalmi adó növekedésével számolt az önkormányzatok 34,5%-a, csökkenésével 19,0%-a, és nem várja változását 46,5%-a.

Az idegenforgalmi adó növekedésére számítók csaknem fele az átlagosan

beruházók között, illetve a gazdag önkormányzatok között található. (A részletes adatokat a VI. számú Melléklet táblázatai tartalmazzák.)

7.3 Az önkormányzatok beruházási gyakorlata

A lekérdezés első hulláma idejében a beruházási hányad mediánja 5,7% volt, míg a következő évben lényegesen magasabb, már eléri a 11,8%-ot. Ez megerősíti azt az előrejelzést, miszerint az önkormányzati szektorban az elkövetkező 10 évben jelentős beruházásokra lehet számítani.

A beruházási kedv alakulását az egy főre jutó költségvetési bevétel alapján is megvizsgáltuk. 2000-ben a szegény önkormányzatok 85%-a tartozott az átlagosan, vagy annál kevesebbet beruházók kategóriájába, ami azzal magyarázható, hogy a kis költségvetésű önkormányzatokra, költségvetésük kímélendő, nem jellemző a beruházások tervezése.

Amennyiben a beruházási arány 2001-re tervezett változását vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatok kevesebb, mint fele, 47,3%-a számolt beruházásai következő évi csökkenésével. Ezek az önkormányzatok leginkább a dél-, közép-dunántúli, illetve az észak-magyarországi régiókban vannak.

Amennyiben a beruházási és tőkejellegű kiadások 2001-re tervezett alakulását az önkormányzat gazdagsága alapján képzett kategóriákban vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a „szegény” önkormányzatok az egyetlen csoport, amely szerint ezen kiadásai a jövőben többnyire nőni fognak. Ez várható és szükségszerű is, hiszen ez az a csoport, amely infrastrukturális ellátottsága a legszegényebb az EU-hoz (és a magyarországi átlaghoz) viszonyítva a múltra jellemző alulinvesztáltság eredményeképpen – a kutatás eredményei szerint is ezek az önkormányzatok beruháztak a legkevesebbet -, és ezt a lemaradást a jövőben

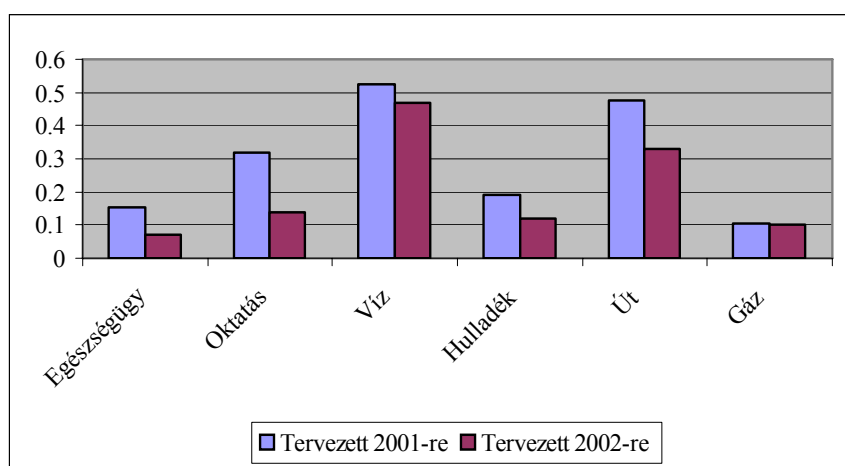
pótolni kell. (A részletes adatokat az VII. számú Melléklet táblázatai tartalmazzák.)

7.3.1 Beruházási típusok

Az önkormányzatok beruházásai között 2001-ben leggyakoribbak a víz, az oktatás és útberuházások, viszonylag kevesebb figyelem fordul az egészségügyi beruházásokra és a gázberuházásokra.

Az alábbi ábra a 2000-es és a 2001-es beruházási tervek adatait hasonlítja össze.³³

6. ábra. Önkormányzati beruházási tervek gyakorisága 2000-ben és 2001-ben



Forrás: A szerző számításai a TÁRKI TÖA adatbázis 1999-es és 2000-es adatai alapján.

Láthatjuk, hogy a vizsgálatok egy éves távlatában minden kategóriában növekedtek az önkormányzatok beruházási tervei, ami összhangban van a beruházási hányad mediánjának csaknem megkétszereződésével is. Legjelentősebb

³³ Ez az ábra összevontan tartalmazza a társulásban, illetve önállóan kivitelezett beruházásokat.

az egészségügy, az oktatás, és a hulladéklerakás és kezelés területén tervezett változás.

A beruházási tervek régiónkénti eloszlása többé-kevésbé egyezik az országos átlaggal, azaz túlsúlyban voltak a társulásban tervezett víz- és hulladék beruházási tervek.

Az önkormányzati beruházási tervek legmarkánsabban az önkormányzatok gazdagsága alapján képzett csoportok szerint különültek el. A vízberuházások terve a legszegényebb kategóriába tartozó önkormányzatok körében az önkormányzatok csak mintegy 45%-ára volt jellemző, míg a másik két kategóriában elérték a 65-70%-os értéket. (A részletes adatokat az VIII. számú Melléklet ábrái tartalmazzák.)

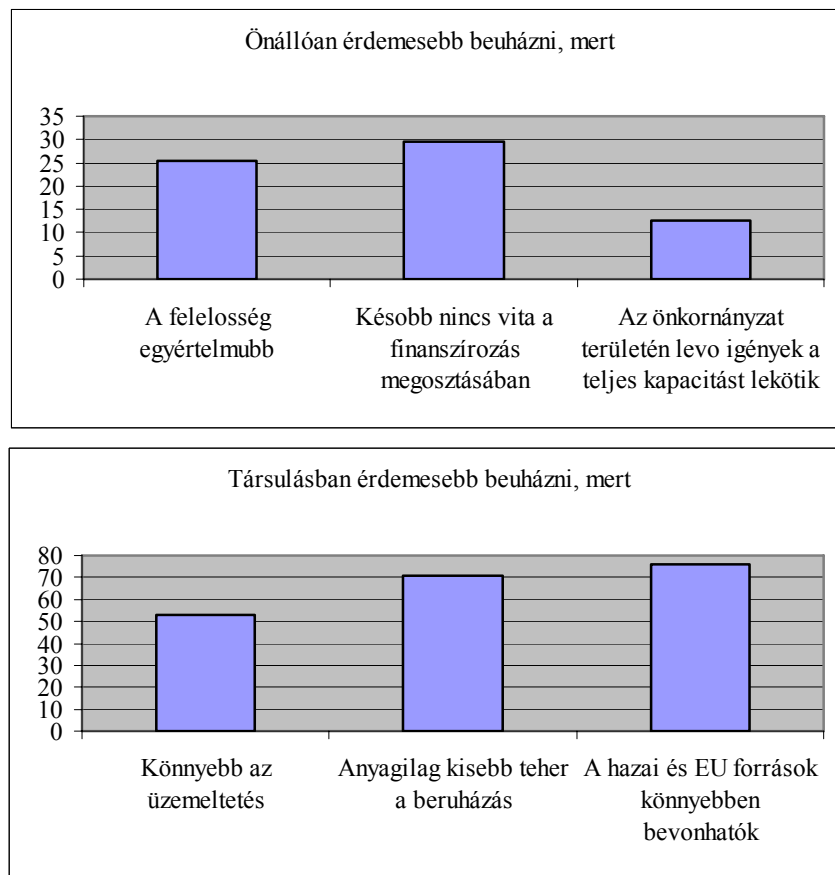
7.3.2 Társulni vagy sem?

Az önkormányzatoknak feltettük azt a kérdést, hogy amennyiben társulnak, akkor mely tényezőket vesznek pozitívan számba, illetve ha nem, akkor melyek azok a tényezők, amelyek a társulás ellen szólnak. Az önkormányzatok 6 állítással értettek egyet, vagy sem.

Míg a válaszadó önkormányzatok 52%-a értett egyet azzal a kérdéssel, hogy a társulásban létrehozott vállalkozások esetében az üzemeltetés (folyamatos anyagi megterhelés) könnyebb, annak fontosságával, hogy a beruházáskori (egyszeri) anyagi teher kisebb, és könnyebb hazai és nemzetközi támogatásokhoz jutni, már több, mint 70%, illetve 76%-uk. Ezek szerint az önkormányzatok többre értékelik a beruházáskori egyszeri nagyobb összeg könnyebb előteremtést és megosztását, mint azt, hogy a társulás a későbbiekben is biztosítja a költségek folyamatos megoszlását.

A társulások ellen szóló érveket (egyértelműbb felelősség, a finanszírozás megosztása körüli viták elkerülése, illetve, hogy az önkormányzat egymaga is elég a beruházás megvalósításához) az önkormányzatok általában inkább elvetették, mint releváns akadályozó tényezőket.

7. ábra. Önkormányzati érvek a beruházások társulásban való megvalósítása mellett, illetve ellen (%)



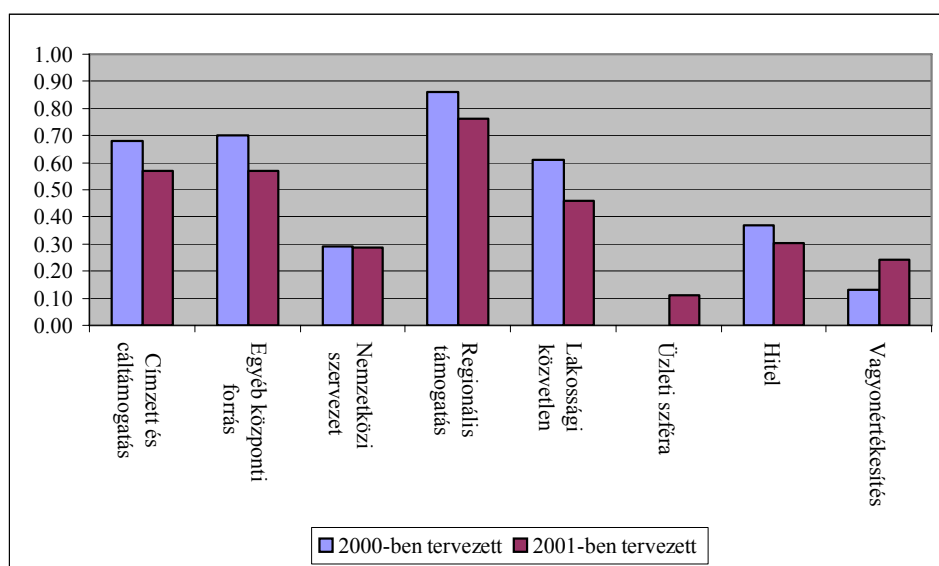
Forrás: A szerző számításai a TÁRKI TÖA adatbázis 1999-es és 2000-es adatai alapján.

7.3.3 A beruházások forrásai

A 8. számú ábra elárulja, hogy az önkormányzatok beruházásaik finanszírozásához leginkább regionális támogatásokra, címzett- és céltámogatásokra, valamint egyéb központi támogatásokra számítanak. Hátterben marad, mint lehetséges beruházási forrás az üzleti szféra bevonása, a vagyonértékesítésből származó bevételek, a nemzetközi szervezetektől származó támogatások és a hitelek felvétele. Ez valószínűleg arra vezethető vissza, hogy az önkormányzatok együttműködési gyakorlata az üzleti szférával még nem alakult ki, hitelek felvételére még nem alkalmasak, valamint gyakorlatuk nemzetközi

pályázatok elkészítésében, illetve képességük³⁴ ezek megszerzésére még nem elegendő. Figyelemre méltó, hogy az önkormányzatok pont azokra a forrásokra számítanak elsősorban, amelyek csökkenését, illetve megszerzésük nehézségét várják.

8. ábra. Önkormányzati beruházások tervezett forrásai 2000-ben és 2001-ben



Forrás: A szerző számításai a TÁRKI TÖA adatbázis 1999-es és 2000-es adatai alapján.

Az ábrán látható, hogy a különböző forráslehetőségek egymáshoz viszonyított aránya nem sokat változott, az üzleti szféra bevonása, mint lehetőség, az 1999-es kérdőívben még nem szerepelt.

7.3.4 A források tervezésének megoszlása csoportonként

A régiók és a beruházási hajlandóság szerinti kategóriák alapján nem figyelhető meg lényeges eltérés a teljes minta átlagától a források tervezésében, ugyanakkor az önkormányzat gazdagsága szerinti kategóriák alapján annál

³⁴ A nemzetközi pályázat benyújtásakor be kell mutatni, hogy képesek a kapott pénzt hatékonyan

inkább.

Míg 2001-re a legszegényebb önkormányzatok mindössze 23%-a várt címzett és céltámogatást, addig a leggazdagabb kategóriában az önkormányzatok már 40%-a számolt e forrással. Hasonló volt az arány az egyéb központi, és a regionális források esetében is. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy a címzett- és céltámogatások elnyerésének olyan feltételei vannak (például a saját erő felmutatása, minimális igénybevevő lakosság szám), ami teljesítésére a kistelepülések, mint korábban mutattuk, ezek képezik a minta „szegény” önkormányzatainak csoportját, nem képesek.

Még nagyobb volt a különbség a nemzetközi támogatások, és az üzleti szféra bevonásának arányszámai (21%- 43% és 12%-48% a két szélső kategóriára) esetében. Az eltérés itt is a kistelepülések „szegénységére” vezethető vissza.

Természetesen a két adat alakulása összefügg, (alacsony szintű üzleti szféra bevonás és nemzetközi támogatás) hiszen a nemzetközi támogatások elnyerésének feltételül szokták szabni más forrás bevonását is, ami egyre gyakrabban az üzleti szférától származik. Ehhez még hozzájárul, hogy a kicsi önkormányzatok nem tudnak nemzetközi szintű pályázatokat készíteni. (A részletes adatokat az IX. számú Melléklet táblázatai tartalmazzák.)

7.4 A céltámogatás felhasználása 2000-ben

2000-ben a válaszadó önkormányzatok közül mindössze 221-en vettek igénybe címzett és céltámogatást, így a céltámogatás felhasználásával kapcsolatos

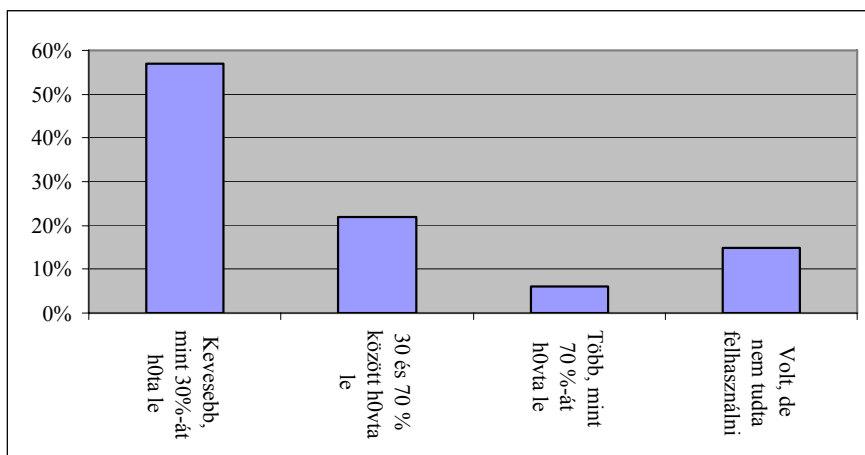
felhasználni, és képesek a beruházás mellé önrészt is a projekt rendelkezésére bocsátani.

kérdésekre adott válaszok csoportonkénti megoszlását az alacsony elemszám miatt csak tájékoztató jelleggel tudtuk figyelembe venni.

A céltámogatást igénybe vevő önkormányzatok több, mint kétharmada a támogatás kevesebb, mint 30%-át tudta csak ténylegesen lehívni (ide értve az igényelt céltámogatást egyáltalán fel nem használók körét is). Azon önkormányzatok aránya, amelyek ennél többet, de 70%-nál kevesebbet használtak fel, 21% volt, és a támogatási lehetőséget legjobban kihasználók aránya mindössze 6 %.

A céltámogatást nem igénylő önkormányzatok több, mint 90%-a a 2000 fő alatti települések közül került ki. Ez az eredmény egybecseng a fentebb tett megállapításokkal.

9. ábra. A céltámogatás felhasználásának adatai a céltámogatást tervező önkormányzatok esetében



Forrás: A szerző számításai a TÁRKI TÖA adatbázis 1999-es és 2000-es adatai alapján.

7.5 Hitelfelvétel

7.5.1 Hitelek általános kondíciói

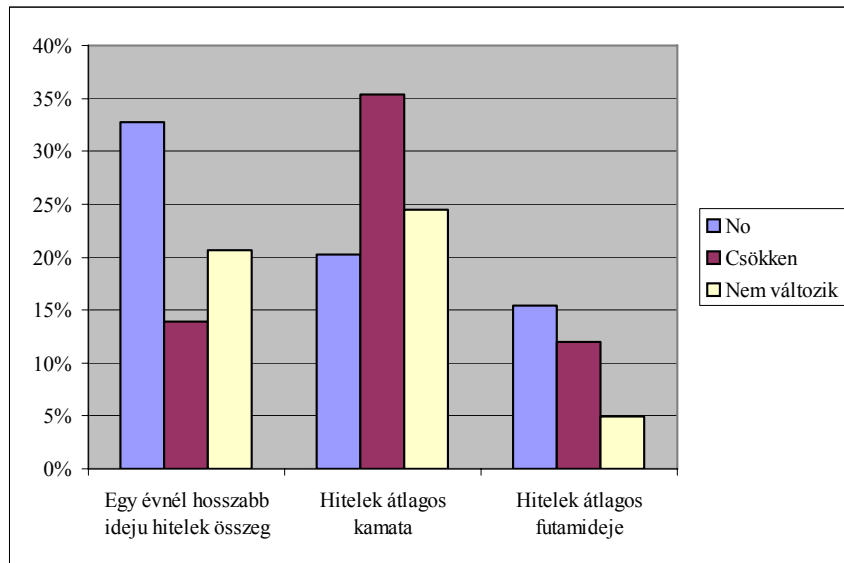
Az önkormányzatokat 2000 őszén megkérdeztük a felvett hitelek összegének, futamidejének és kamatainak alakulásáról.

Bár az önkormányzatok közül sokan nem válaszoltak ezekre a kérdésekre, mert sokuknak nem volt hitelük az adott évben, a kapott válaszok alapján mégis módunkban áll néhány következtetés levonása. Az elemzéskor csak azon önkormányzatok válaszait vettük figyelembe, amelyek vettek fel hitelt 2000-ben.

A hitelt felvevő önkormányzatok közül a hitelek összege több esetben növekedett, mint maradt változatlanul. A hitelek tényleges átlagos kamata csökkent és futamideje nőtt.

Ez két folyamatnak is fontos indikátora. Egyrészt annak, hogy a magyar önkormányzati hitelpiac az önkormányzati hiteligényeknek megfelelő konstrukciókat kínál az azt felvenni szándékozóknek, azaz a piac felismerte az önkormányzatok növekvő igényét, másrészt pedig jelzi a gazdaság stabilizálódását, ami következményeként az önkormányzatoknak is egyre inkább lehetősége lesz alacsonyabb kamattal, így hosszabb futamidőre hiteleket felvenni. (A részletes adatokat az X. számú Melléklet táblázatai tartalmazzák.)

10. ábra. Az önkormányzatok hiteleinek kondícióival kapcsolatos várakozások a hitellel rendelkező önkormányzatok százalékában



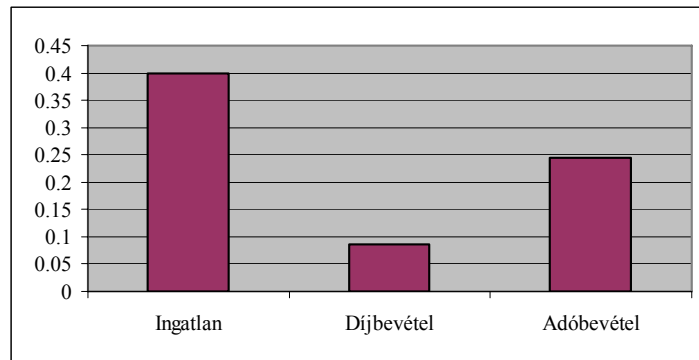
Forrás: A szerző számításai a TÁRKI TÖA adatbázis 1999-es és 2000-es adatai alapján.

A kis elemszám miatt az adatokat nem tudjuk csoportonkénti bontásban vizsgálni.

7.5.2 Hitelek fedezete

A XV. ábrán látszik, hogy az önkormányzatok által felvett hitelek fedezete többnyire ingatlan. Ez egy nagyon sokat kritizált gyakorlata a magyar önkormányzati hitelpiacnak, ugyanis a lekötött, és így a forgalomból kivont ingatlan értéke a hitel összegét sokszorosan meghaladhatja, másrészt olyan eszköz bevonása egy beruházás finanszírozásába, aminek nincs a valóságban köze a létrehozott beruházás működéséhez, gazdasági szempontból megkérdőjelezhető.

11. ábra. Az önkormányzatok által 2000-ben felvett hitelek fedezete



Forrás: A szerző számításai a TÁRKI TÖA adatbázis 1999-es és 2000-es adatai alapján.

Szerencsére a másik lehetőség, a hitelek adóbevétellel, illetve díjbevétellel való biztosítása sem ritka. Érdekes, hogy az adóbevétel fedezet gyakoribb, mint a díjbevétel, holott ez utóbbi a beruházási hitelek tökéletes biztosítékául szolgálhatna, hiszen egyrészt közvetlenül kapcsolatban van a hitelből létrehozott beruházással, másrészt áramlása összhangba hozható a hitel visszafizetésének ütemezésével. Végül nagyon lényeges szempontként megemlítenő, hogy amennyiben emelni kellene, a díjak emelése általában egyszerűbb, mint a helyi adó emelése.

8. TÖBBVÁLTOZÓS MODELL ALKALMAZÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI BERUHÁZÁSI HAJLANDÓSÁG ELŐREJELZÉSÉRE

A többváltozós modellhez, mint azt leírtuk, a 2000 őszén kiküldött kérdőívekre kapott válaszokat használjuk fel.

8.1 Főfaktorok módszere

A faktoranalízisnek két módszerét különbözteti meg a szakirodalom. Az egyik a főkomponens-elemzés, a másik a főfaktor-elemzés. A főfaktorok módszerét általában arra használják, hogy a változók egymástól való függésének struktúráját felfedjék, míg a főkomponens elemzés célja elsősorban a változók számának csökkentése. Mi a főfaktor módszerrel dolgoztunk, mivel célunk elsősorban a struktúra feltárása volt.

Az elemzés lépései

1. Első lépésként kiválogatjuk azokat a változókat, amelyeket be szeretnénk vonni a vizsgálatba, amelyekről feltételezzük, hogy befolyásolják az önkormányzati beruházási és finanszírozási magatartást.
2. Megvizsgáljuk, hogy a változók egymással korreláltak –e.
3. Következő lépésben létrehozuk a faktorokat a főfaktor-elemzés módszerével, és ellenőrizzük a modell illeszkedését.

A teljes adatbázis az önkormányzatok 155 jellemző szerinti tulajdonságát tartalmazza, és sok olyan területet is lefed, amely kutatásunk szempontjából nem bír nagy jelentőséggel. (A kérdőívet, mint már említettük, az I. számú Melléklet tartalmazza.)

A faktoranalízisbe bevontunk, elsősorban az önkormányzati költségvetéssel, beruházásokkal kapcsolatos változók köre a következő (zárójelben a változó rövidítése):

1. Milyen a lakossági értékelés az önkormányzat tevékenységéről?
(Lakosértékelés)
2. Hogyan változik a lakossági megítélés az önkormányzat tevékenységéről? (Lakosérékelés vált)
3. Milyen az önkormányzat gazdasági helyzete? (Gazdasági helyzet)
4. Hogyan változik az önkormányzat gazdasági helyzete? (Gazdasági helyzet vált)
5. A gazdasági állapot értékelése. (Nemzeti gazd helyzet)
6. Hogyan változik a gazdaság helyzete? (Nemzeti gazd helyzet vált)
7. Számol-e a hitelfelvétellel, mint forráslehetőséggel? (Hitel)
8. Inflációs várakozások (Infláció)
9. Hogyan alakul a munkanélküliek száma? (Munkanélküliek)
10. Hogyan alakul a segélyezették száma? (Segélyezett)
11. Tervezik-e, hogy a következő évben intézményeket vonnak össze?
(Intézmény-összevonás)

12. A következő évben nehezebb lesz-e hitelhez jutni az önkormányzat véleménye szerint. (Hitelfelvétel nehezebb)
13. A következő évben nehezebb lesz-e központi költségvetési támogatáshoz jutni az önkormányzat véleménye szerint. (Központi támogatás nehezebb)
14. A következő évben csökken-e a központi támogatás az önkormányzat véleménye szerint. (Központi támogatás csökken)
15. A település jogállása. (Település jogállása)
16. Régióbeli hovatartozás (Régió)
17. A fejlesztések költségvetésen belüli aránya. (Fejlesztés aránya)
18. Az önkormányzat éven túli hitele. (Hosszútávú hitel)
19. A fejlesztések hitelből finanszírozott aránya (Fejlesztés hitelarány)

Első lépésként létrehoztuk a változók korrelációs mátrixát, amelyből rögtön látszik, hogy a kiválasztott változók között van valamiféle (hol erősebb, hol gyengébb) kapcsolat. A korrelációs mátrixot a XI. számú Melléklet tartalmazza.

A főfaktorok módszerének célja, hogy olyan faktorokat hozzon létre, amelyek a lehető legnagyobb mértékben járulnak hozzá az összes változó teljes kommunalitásához.

Az analízis a következő faktorokat határozta meg.

7. Táblázat. A faktormátrix

Faktor	1	2	3	4	5	6	7	8
--------	---	---	---	---	---	---	---	---

Lakosértékelés	0.5	0.44	0.39	0.14	-0.44	-0.18	-0.15	0.09
Lakosérékelés vált	0.59	0.42	0.36	0.14	-0.36	-0.16	-0.12	0.03
Gazdasági helyzet	0.68	0.25	0.11	0.11	0.39	-0.17	0.1	-0.14
Gazdasági helyzet vált	0.77	0.2	0.04	0.06	0.33	-0.11	0.09	-0.12
Nemzeti gazdasági helyzet	0.62	-0.1	0.1	-0.14	0.28	0.3	-0.01	0.32
Nemzeti gazdasági helyzet vált	0.74	-0.13	0.1	-0.12	0.17	0.28	-0.04	0.21
Hitel	-0.07	-0.36	0.18	-0.09	0.18	-0.12	-0.25	0.64
Infláció	-0.38	0.08	-0.04	0.17	-0.04	-0.4	-0.14	0.41
Munkanélküliek	-0.43	0.5	0.28	-0.38	0.05	0.13	0.08	0.07
Segélyezett	-0.43	0.35	0.44	-0.34	0.15	0.18	0.03	0.03
Intézmény-összevonás	-0.15	-0.3	0.29	-0.23	0.02	-0.38	-0.32	-0.12
Hitelfelvétel nehezebb	-0.43	0.25	0.23	0.22	0.14	0.21	-0.07	0.07
Központi támogatás nehezebb	-0.41	0.19	0.2	0.48	0.41	-0.02	0	-0.06
Központi támogatás csökken	-0.4	0.16	0.27	0.38	0.27	-0.07	0.05	-0.04
Település jogállása	-0.08	0.57	-0.44	0.14	-0.14	0.27	0.01	0.3
Régió	-0.15	0.06	0.31	-0.51	-0.12	-0.01	0.4	-0.01
Fejlesztés aránya	0.02	-0.15	0.05	0.26	-0.13	-0.2	0.76	0.32
Hosszútávú hitel	0.03	-0.61	0.5	0.22	-0.12	0.11	0.15	-0.09
Fejlesztés hitelarány	-0.05	-0.23	0.26	0.37	-0.3	0.55	-0.13	-0.03

Már a fenti táblázatból is látható, hogy mely változó mögött található ugyanaz a látens változó, ám ahhoz, hogy ezek egyértelműbben elkülönüljenek, Varimax transzformációt hajtottunk végre. Ez azt jelenti, hogy ha grafikusán ábrázolnánk a faktorokat, majd azokat derékszögben forgatjuk, azok továbbra is korrelálatlanok maradnak.

Tizenhárom forgatás után a következő rotált faktormátrixot kaptuk.

8. Táblázat. Rotált faktormátrix

Faktor	1	2	3	4	5	6	7	8
Lakosértékelés	0.01	0.91	-0.08	0.02	-0.05	0.04	-0.01	0
Lakosérékelés vált	0.22	0.89	-0.08	-0.02	-0.04	0.01	-0.07	0
Gazdasági helyzet	0.65	0.32	0.13	-0.18	0.07	-0.35	-0.24	0.04
Gazdasági helyzet vált	0.7	0.31	-0.01	-0.21	0.03	-0.31	-0.25	0.03
Nemzeti gazdasági helyzet	0.78	0.03	-0.22	-0.02	-0.06	0.11	0.19	0
Nemzeti gazdasági helyzet vált	0.77	0.13	-0.3	-0.1	-0.01	0.14	0.08	-0.03
Hitel	0.14	-0.12	0	0.01	0.18	0.05	0.8	0.02
Infláció	-0.39	0.08	0.23	-0.05	-0.08	-0.2	0.51	0.09

Munkanélküliek	-0.15	0.03	0.18	0.76	-0.16	-0.1	0.02	-0.11
Segélyezett	-0.06	-0.03	0.27	0.75	0.01	0.01	0.05	-0.14
Intézmény-összevonás	-0.18	0.02	-0.04	0.05	0.61	-0.1	0.21	-0.22
Hitelfelvétel nehezebb	-0.13	-0.03	0.51	0.25	-0.16	0.19	0.08	-0.1
Központi támogatás nehezebb	-0.08	-0.09	0.8	0	-0.01	0	0.01	0
Központi támogatás csökken	-0.13	-0.02	0.67	0.08	0.05	0.01	0.03	0.08
Település jogállása	-0.1	0.08	0.03	0.02	-0.84	-0.06	0.02	-0.05
Régió	-0.05	-0.02	-0.2	0.63	0.18	-0.06	-0.09	0.26
Fejlesztés aránya	-0.02	0.01	0.03	-0.04	-0.05	0	0.06	0.9
Hosszútávú hitel	0.07	-0.03	0.05	-0.08	0.55	0.56	0.02	0.3
Fejlesztés hitelarány	-0.02	0.06	0.1	-0.09	-0.02	0.8	-0.04	-0.05

A rotált mátrix alapján már egyértelműen látszik, hogy az egyes változók alakulásában az adott faktor milyen szerepet játszik, illetve melyek azok a változók, amelyek alakulása mögött ugyanazok a faktorok állnak.

8.1.1 A faktorok magyarázata

A változók a következőképpen kerültek egy-egy csoportba:

Az 1. faktor – gazdasági állapot faktora

Milyen az önkormányzat gazdasági helyzete?

Hogyan változik az önkormányzat gazdasági helyzete

Nemzeti gazdasági állapot értékelése

Hogyan változik a nemzeti gazdaság helyzete?

Amennyiben az önkormányzat várakozásai szerint a nemzetgazdaság állapota változni fog, úgy a saját helyzetében is változást remél, a nemzeti gazdaság tükrében ítélik meg saját helyzetüket.

2. faktor – önkormányzati teljesítés faktora

Lakossági értékelés az önkormányzat tevékenységéről

Lakossági megítélés hogyan változik

Az önkormányzatok feltételezik, hogy a lakossági megítélés jövőbeli alakulása és a lakosság jelenlegi véleménye erősen összefügg. Ez az összefüggés abból a szempontból fontos, hogy a lakosság, a jövőbeli hitelezők bizalmát az önkormányzat jelenlegi politikájával tudja megteremteni, erősíteni.

3. faktor – piaci feltételek, forráshiány faktora

A következő évben nehezebb hitelhez jutni

Következő évben nehezebb lesz központi költségvetési támogatáshoz jutni

Következő évben csökken a központi támogatás

Az önkormányzati döntéshozók szerint a finanszírozási forráshoz jutás feltételei, legyen az saját vagy központi forrás, egymással összefüggve változnak. Valószínűleg a piaci követelmények kormányzati szektoron belüli érvényesülését ismerték fel az önkormányzatok, azaz a gazdasági hatékonyság, mint kritérium a források odaítélésénél is csaknem éppoly fontos, mint a hitelek elbírálásánál.

4. faktor – szociális helyzet faktora

Hogyan alakul a munkanélküliek száma

Hogyan alakul a segélyezették száma

Régió

A munkanélküliek és a segélyezették száma a településen található munkalehetőségtől függ. Az, hogy ennek a két változónak az értéke éppen a régióbeli hovatartozással, és például nem a település jogállásával van szorosabb kapcsolatban, arról árulkodik, hogy egy kisebb település gazdaságilag lehet jobb helyzetben, ha „jobb” régióban található, mint a méreténél fogva több lehetőséget kínáló nagyobb település, ha az egy kevésbé szerencsés régió tagja. Ez alátámasztja a régiók kialakításának szükségességét, és azt, hogy régiószintű fejlesztési programokra van ahhoz szükség, hogy a település gazdasági helyzete javuljon.

5. faktor – racionalizálás faktora

A következő évben intézményeket vonnak össze

Település jogállása

A település jogállása (falu, város, megyei jogú város) szoros összefüggésben van a település lélekszámával. Ez a faktor azt árulja el, hogy a település adminisztrációjának racionalizálása (intézmények összevonása) a legszorosabban a település méretével van összefüggésben, minél nagyobb egy település, annál valószínűbb az intézmények megszüntetésének terve. Ez valószínűleg azért is így van, mert a kisebbek a racionalizálásnak ezt a módját már végrehajtották.

6. faktor – külső forrás faktor

Önkormányzat éven túli hitele

A fejlesztés hitelből finanszírozott aránya

A hosszú távú hitelek felvétele, illetve a fejlesztési források között a hitel aránya nem véletlen összefüggés egy fejlett gazdaságban. Az, hogy Magyarországon is ez lett az eredmény, jelzi, hogy az önkormányzatok a hitelek felvételénél nemcsak működési hiányukat akarják pótolni.

7. faktor – Az inflációs számítók faktor

Önkormányzat éves hitelfelvétele

Inflációs várakozások

Ez a faktor azt fejezi ki, hogy az önkormányzatok, amikor azt döntenek el, hogy hitelt vegyenek-e fel, vagy sem, számításba veszik a várható inflációt, azaz a kamatok várható alakulását. Ez mindenképpen az önkormányzati döntéshozók piaci igényeknek megfelelő gondolkodásmódját bizonyítja.

8.faktor – A hitelből beruházás faktora

A fejlesztések költségvetésen belüli aránya

Önkormányzat éven túli hitele

Ez a faktor azt fejezi ki, hogy amennyiben az önkormányzat beruházási rátája magas, úgy valószínűleg a hosszú távú hitelek összege is az lesz. Ez összefügg azzal a megállapításunkkal, hogy bár az önkormányzati szektorban még mindig jelentős a cash-flow problémák hitelből történő finanszírozása, a hitel és a

beruházás egyre inkább összefüggő fogalmak.

Mindez alátámasztja azt, hogy Magyarországon szükség van olyan intézményekre, amelyek az önkormányzatok hitelpiaci szereplését segítik.

A faktorok maximális javasolt száma 13 lenne, a

$$(M=1/2*((2n+1)+8n+1)) \text{ képlet szerint}$$

(az egyenlet eredménye esetünkben 13), azonban mivel a sajátértékek csak 8 esetben vannak 1 fölött (ez a Kaiser kritérium), faktoraink végső száma 8 lesz, ami egybeesik a főfaktorelemzés adta megoldással is.

Az alábbi táblázat a faktorok sajátértékeit és kommunalitásait foglalja össze. A táblázatból kiderül, hogy képzett faktoraink összesen a teljes variancia 67,7%-át magyarázzák meg.

9. Táblázat. A képzett faktorok kommunalitásai és sajátértékei

Kommunalitás	Faktor	Sajátérték	Meghatározott variancia	Kumulált variancia
0.86	1	3.67	19.3	19.3
0.85	2	2.00	10.5	29.9
0.76	3	1.49	7.8	37.7
0.79	4	1.39	7.3	45.0
0.70	5	1.18	6.2	51.2
0.74	6	1.11	5.8	57.0
0.70	7	1.03	5.4	62.4
0.53	8	1.01	5.3	67.7

8.1.2 A faktormodell alkalmazkodásának vizsgálata

A faktorok helyességének vizsgálatára reprodukáltuk a korrelációs mátrixot,

a kommunalításokat és a reziduális korrelációs mátrixot. A reprodukált korrelációs mátrixot a XII. számú Melléklet tartalmazza.

A diagonális alatti háromszög a reprodukált korrelációs mátrixot, a diagonális a reprodukált kommunalításokat, végül a diagonális feletti háromszög a megfigyelt és a reprodukált korrelációk közötti reziduálisokat tartalmazza.

Mint a XII. számú Mellékletben található táblázatból látható, a faktormodell reprodukálta a megfigyelt adatokat, tehát jól illeszkedik.

8.2 Többváltozós regresszió-analízis

A többváltozós regresszió-analízis arra ad választ, hogy egy vagy több független változó és egy függő változó között milyen összefüggés áll fenn.

Modellünkben a független változó az önkormányzat beruházási rátája. Az elemzéshez a TÁRKI TÖA adatbázis 2000 őszi hullámának adatait használjuk.

Az elemzés lépései:

1. Első lépésként eldöntjük, hogy melyik az a területi egység, amelyre a regressziós egyenletet létre kívánjuk hozni.
2. Kiválogatjuk azokat a független változókat, amelyek a függő változót, esetünkben a beruházási rátát befolyásolhatják, valamint ellenőrizzük ezen független változók korrelátlanságát.
3. Meghatározzuk a regressziós koefficienseket.

4. Ellenőrizzük a modell illeszkedését.

8.2.1 A kutatás alapegysége

Kérdésünk az, hogy mi alapján jelöljük ki a kutatás alapegységeket, és hogy mekkorák legyenek. A számításba jöhető egységek a települések területi csoportjai, illetve a településnagyság szerinti kategóriák.

„A területfejlesztési politika egyik lényeges specifikuma, hogy a makroszintű politikával szemben az egyes beavatkozási szintek és **területek sajátosságait juttassa érvényre**. Más jellegű igények fogalmazhatók meg makro- és mezuregionális szinteken, megyei szinten és kistérségi szinteken. Vagyis egy adott területfejlesztési vagy -politikai beavatkozási folyamathoz meg kell keresni az adekvát területi egységet a fenti szintek közül...” (Csatári, [1996])

Kutatásunk alapegységeként a települések szintje értelemszerűen nem alkalmazható, mivel túl elaprózott, a nemzeti szint pedig már a másik véglelet képviseli, túlzottan összemosná a területi különbségeket, amelyek különböző területi programok kidolgozását egyébként indokolná.

Marad tehát a kistérségi, a megyei és a regionális szint, amelyeket most sorba is veszünk.

A kistérségi szint

„A kistérség ... olyan **tervezési-fejlesztési területi egységnek** tekintendő, ahol elsősorban a vidéki lakosság mindennapi szükségletei kielégítésével kapcsolatos gazdasági, piaci-kereskedelmi, infrastrukturális és ellátási,

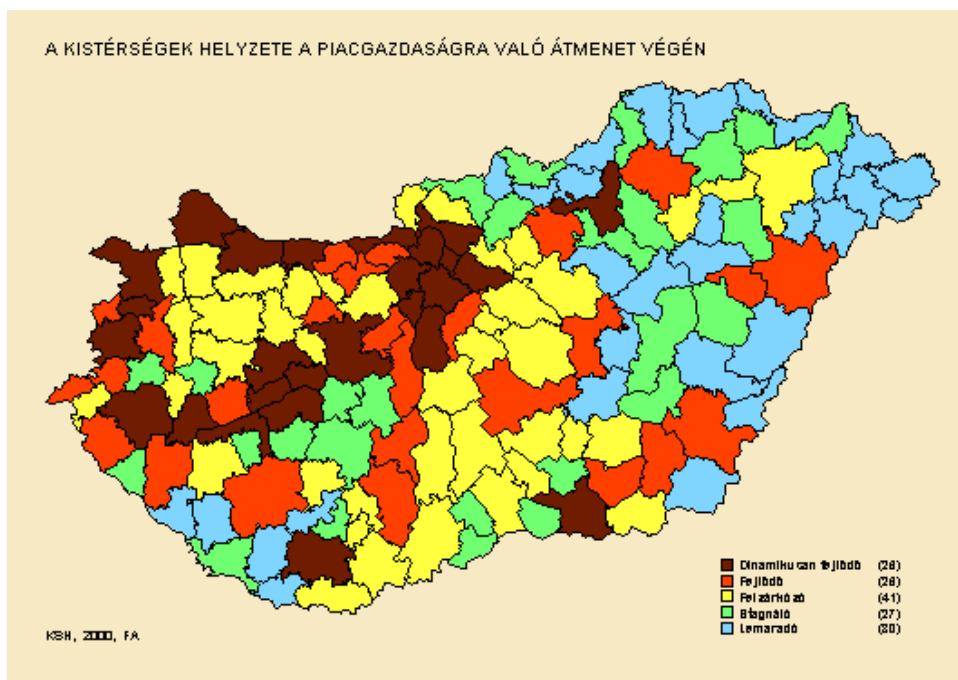
közigazgatási és társadalmi kapcsolatok, térfolyamatok zöme lejátszódik. Fő feladatuk, hogy a területfejlesztéssel kapcsolatosan a tájhoz, a lokalitáshoz, az egymással együtt élő, együttműködő önkormányzatokhoz immanensen kötődő közös szándékokat kifejezze, a szükséges terveket elkészíttesse, összehangolja és addicionálja a forrásokat, megvalósítsa a fejlesztéseket, segítse a falu-város kapcsolatok kiteljesedését, erősítését, biztosítsa a térségi identitás és a vidék fejlődését.” (Csatári, [1996])

Ma Magyarországon 150 kistérség van, amelyek fejlettségük szerint öt csoportba sorolhatók, (1) dinamikusan fejlődő, (2) fejlődő, (3) felzárkózó, (4) stagnáló, (5) lemaradó kistérségek (Faluvégi [2000]). Amennyiben a kistérségek szintje lenne a legmegfelelőbb szint a kutatás alapegységének, a kistérségeket először ezen fejlettségük szerint csoportosítanánk és hasonló megállapításokat tartanánk érvényesnek minden kistérségre egy csoporton belül.³⁵ Ez azt jelentené, hogy az elmaradott kistérség gazdaságát, függetlenül attól, hogy a kistérség Délnyugat-Magyarországon van vagy Kelet-Magyarországon, hasonló programokkal próbálnánk élénkíteni.

³⁵ Ha az egyes kistérséget választanánk a kutatás alapegységéül, az azt jelentené, hogy a gazdaságfejlesztő, beruházásélénkítő programok minden egyes kistérségre külön-külön készülnének el, amely már meghaladja a nemzeti szinttől elvárható részletezettséget.

A kistérségek fejlettség szerinti megoszlását a 12. ábra mutatja.

12. ábra. A kistérségek fejlettség szerinti megoszlása



Forrás: Faluvégi Albert. [2000.] www.ksh.hu

A megye és a régió szintje

Nem véletlen, hogy ezt a két egyszerre tárgyaljuk, ugyanis még ma is sokszor elhangzó vélemény, hogy a régió a megye hatalmát csökkentti. „Azt senki sem vitatja, hogy a központi közigazgatás területi megszervezése szempontjából a regionális igazgatási struktúra hatékonyabban és optimálisabban működtethető, mint a megyei szintű. Ezért, ha a funkcionális és a tervezési-statisztikai régiók kialakulnak Magyarországon, akkor a középszintű közigazgatásban is jobban elválasztható lesz egymástól a helyi ügyek igazgatása és az államigazgatási feladatok ellátása. Ennek megfelelően... a jövőben a központi, miniszteriális igazgatás területi (dekoncentrált) szerveit a regionális szintre kell összpontosítani, és a helyi (decentralizált) közigazgatást pedig a képviselettel rendelkező települési, illetve a megyei önkormányzatnak kell átengedni, ami feltételezi a közigazgatási feladat- és hatáskörök tételes felülvizsgálatát ebben az összefüggésben is.” (Szegevári [1997], pp. 4.)

A régiók létrehozásának léalapja egyrészt olyan területi egységek létrehozása volt, amelyek az Európai Unión belüli egységekkel összemérhetők (NUTS II szint, amely három – öt magyar megyének felel meg), másrészt pedig az indok, hogy a gazdasági térszerkezet megváltoztatásához a megfelelő beavatkozási szint a megye fölött van, mivel a szerkezetváltáshoz szükséges erőforrások több megyében együtt vannak jelen, azok koordinálása szükséges, ami regionális szinten könnyebben megoldható. Ebből következően a hosszú-, de a középtávú fejlesztési programok összehangolása is túlnő egy megye határain. Ugyanez igaz kutatásunk szempontjából is.

A modell létrehozhatóságát tehát a települések lakosságszáma alapján, a régióbeli hovatartozás alapján illetve a kistérség fejlettségi szintje szerint képzett

csoportok szerint vizsgáljuk.

8.2.2 A regressziós egyenlet változóinak kiválasztása

A regresszió-analízis segítségével eredetileg a következő változók hatását kívántam vizsgálni.

2000-ben

- a folyó bevételek összege;
- az állami normatív hozzájárulás mértéke;
- a település iparüzési és idegenforgalmi adó bevétele;
- a kommunális-, telek- és építményadó bevétel;
- az összes tőkejellegű és felhalmozási bevétel;
- az önkormányzati vagyoneladás bevétele;
- a részvényeladás bevétele;
- az állami fejlesztési támogatások mértéke;
- a működési kiadások összege;
- a felhalmozási és tőkejellegű kiadások összege;
- a fejlesztési és felújítási kiadások összege;
- az éven túli hitel összege;
- az összes hitel nagysága.

Ezek mind numerikusváltozók, ami a regresszió-analízis egyik kiinduló feltétele. Amikor azonban megvizsgáltuk a változók közötti korrelációs kapcsolatot, (a korreláció-elemzés eredményeit a XIII. számú melléklet tartalmazza) kiderült, hogy közülük több is oly mértékben korrelál, ami nem teszi lehetővé alkalmazásukat, hiszen az analízis másik feltétele a változók korrelátlansága, illetve a lehetőség szerinti minél kisebb korreláció, hiszen teljes függetlenség a gyakorlatban csak nagyon ritkán fordul elő.

Az elemzés eredményeképpen végül a következő változók maradnak bent a modellben, mint magyarázó változók.

Ezek a következők

2000-ben

- a település iparüzési és idegenforgalmi adó bevétele (helyi adó);
- az állami fejlesztési támogatások mértéke (állami támogatás);
- az éven túli hitel összege (hitel).

Mint a 10. Táblázatból látszik, bár némi kapcsolat van a fenti, kiválasztott változók között is, az már nem jelentős, és esetünkben elfogadható.

10. Táblázat. A független változók korrelációs táblázata. ($p=0,05$)

	Helyi adó	Állami beruházási támogatás	Hitel
Helyi adó	1 N=2280	0,06 N=1602	0,059 N=1494
Állami beruházási támogatás	0,007 N=1602	1 N=1875	0,008 N=1303
Hitel	0,09 N=1494	0,006 N=1303	1 N=1690

8.3 A regressziós egyenlet együtthatóinak meghatározása és az eredmények ellenőrzése

Mint a VIII. fejezetben említettük, a modell létrehozhatóságát a települések lakosságszáma alapján, a régióbeli hovatartozás alapján illetve a kistérség fejlettségi szintje szerint képzett csoportok szerint vizsgáljuk.

8.3.1 Települések lakosságszáma szerinti regresszió

A településeket a következő kategóriákba soroltuk:

- 1 ezer fő alatt
- 1 és 2 ezer fő között
- 2 és 5 ezer fő között
- 5 és 10 ezer fő között
- 10 és 20 ezer fő között
- 20 és 50 ezer fő között
- 50 és 100 ezer fő között
- 100 ezer fő fölött

A változók minden esetben a következők:

X_1 = Iparüzési és idegenforgalmi adó

X_2 = Állami beruházási támogatás

X_3 = Hitel

I. 1000 fő alatti települések (elemszám: 513)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,17 - 0,0021 \cdot X_1 + 1.89837E-04 \cdot X_2 + 0,007 \cdot X_3$$

$$R^2 = 18,88$$

$$F = 39,53 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-3,18	-5	0,00
Állami beruházási támogatás	0,38	9,47	0,00
Hitel	3,25	5,11	0,00
Konstans		20,8	0,00

II. 1000 és 2000 fő közötti települések (elemszám: 248)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,156 - 9,16E-06 \cdot X_1 - 4,995E-05 \cdot X_2 + 0,003 \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,06$$

$$F = 5,22 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,1	-1,55	0,12
Állami beruházási támogatás	-5,86	-1,88	0,06
Hitel	6,04	1,95	0,05
Konstans		11,79	0,00

III. 2000 és 5000 fő közötti települések (elemszám: 173)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,15 + 8,3E-04 \cdot X_1 + 0,001 \cdot X_2 - 0,002 \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,18$$

$$F = 12,62 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparűzési és idegenforgalmi adó	0,33	4,62	0,00
Állami beruházási támogatás	6,16	4,28	0,00
Hitel	-6,24	-4,34	0,00
Konstans		13,533	0,00

IV. 5000 és 10000 fő közötti települések (elemszám: 93)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,22 - 9,94E-04 \cdot X_1 + 4,06E-04 \cdot X_2 + 0,001 \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,5$$

$$F = 28,62 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparűzési és idegenforgalmi adó	-0,33	-3,74	0,00
Állami beruházási támogatás	0,8	9,01	0,00
Hitel	0,15	1,96	0,05
Konstans		9,248	0,00

V. 10000 és 20000 fő közötti települések (elemszám: 32)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,13 - 8,71E-05 \cdot X_1 + 7,12E-04 \cdot X_2 - 1,77E-06 \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,2$$

$$F = 2,42 \quad \text{Signif } F = 0,09$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,1	-0,5	0,6
Állami beruházási támogatás	0,47	2,5	0,01
Hitel	0,06	-0,33	0,7
Konstans		2,73	0,74

VI. 20000 és 50000 fő közötti települések (elemszám: 19)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 2,29 - 4,83 \text{ E-}05 * X_1 - 3,17 \text{ E-}04 * X_2 + 2,29 * X_3$$

$$R^2 = 0,8$$

$$F = 25,9 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,5	-4,5	0,00
Állami beruházási támogatás	-0,61	-5,5	0,00
Hitel	0,64	6	0,00
Konstans		16,31	0,00

VII. 50000 és 100000 fő közötti települések (elemszám: 11)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,23 + 5,77 \text{ E-}05 * X_1 - 0,001 * X_2 - 4,24 \text{ E-}04 * X_3$$

$$R^2 = 0,97$$

$$F = 72,4 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	0,98	6,38	0,00
Állami beruházási támogatás	-0,81	-9,37	0,00
Hitel	-1,73	-11,2	0,00

Konstans		36,93	0,00
----------	--	-------	------

VIII. 100000 fő fölötti települések (elemszám: 10)

Regressziós egyenlet:

$$Y = -0,13 + 8,35 \cdot 10^{-5} \cdot X_1 + 6,18 \cdot 10^{-5} \cdot X_2 - 1,74 \cdot 10^{-5} \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,27$$

$$F = 0.75 \quad \text{Signif } F = 0,56$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	0,69	1,38	0,22
Állami beruházási támogatás	0,42	1,06	0,33
Hitel	-0,28	-0,64	0,56
Konstans		-0,72	0,5

8.3.2 Kistérségek fejlettségi típusai szerinti regresszió

A kistérségek fejlettség szerinti kategóriái (Faluvégi, 1998)

- Lemaradó kistérségek
- Stagnáló kistérségek
- Felzárkózó kistérségek
- Fejlődő kistérségek
- Dinamikusan fejlődő kistérségek

I. Lemaradó kistérségek (elemszám: 184)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,14 - 7,93 \text{ E-}06 * X_2 + 0,001 * X_3 - 2,48 \text{ E-}06 * X_3$$

$$R^2 = 0,33$$

$$F = 29,3 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,07	-1,17	0,24
Állami beruházási támogatás	0,56	9,22	0,00
Hitel	-0,03	-0,46	0,65
Konstans		9,8	0,00

II. Stagnáló kistérségek (elemszám: 189)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,2 - 1,09 \text{ E-}05 * X_1 + 2,82 \text{ E-}06 * X_2 - 5,55 \text{ E-}05 * X_3$$

$$R^2 = 0,05$$

$$F = 3,46 \quad \text{Signif } F = 0,02$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,08	-1,13	0,26
Állami beruházási támogatás	0,35	2,88	0,00
Hitel	-0,19	-1,61	0,1
Konstans		12,66	0,00

III. Felzárkózó kistérségek (elemszám: 329)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,16 - 3,81 \text{ E-}04 * X_1 + 0,001 * X_2 - 3,442 \text{ E-}04 * X_3$$

$$R^2 = 0,05$$

F = 6,90 Signif F =0,00

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,13	-1,78	0,07
Állami beruházási támogatás	0,35	3,68	0,00
Hitel	-0,04	-0,53	0,6
Konstans		15,95	0,00

IV. Fejlődő kistérségek (elemszám: 168)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,17 - 1,66 \text{ E-}04 * X_1 + 4,8 \text{ E-}04 * X_2 + 2,23 \text{ E-}04 * X_3$$

$$R^2 = 0,03$$

F = 1,95 Signif F = 0,12

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,59	-2,36	0,01
Állami beruházási támogatás	0,29	2,15	0,03
Hitel	0,43	2,03	0,04
Konstans		12,66	0,00

V. Dinamikusan fejlődő kistérségek (elemszám: 230)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,18 - 5,31 \text{ E-}05 * X_1 + 7,59 \text{ E-}04 * X_2 + 2,85 \text{ E-}07 * X_3$$

$$R^2 = 0,09$$

F = 7,46 Signif F = 0,00

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,16	-2,19	0,02
Állami beruházási támogatás	0,32	4,63	0,00

Hitel	0,09	1,37	0,17
Konstans		14,34	0,00

8.3.3 Régiók fejlettségi típusai szerinti regresszió

Az analízist minden régió esetében elvégeztük, az eredmények a következők.

I. Közép-Magyarország (elemszám: 68)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,18 - 0,002 * X_1 + 0,001 * X_2 + 0,003 * X_3$$

$$R^2 = 0,45$$

$$F = 17,55 \quad \text{Signif } F = .00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,81	-5,43	0,00
Állami beruházási támogatás	0,73	6,75	0,00
Hitel	0,47	3,5	0,00
Konstans		6,97	0,00

II. Közép-Dunántúl (elemszám: 176)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,166 + 1,68 \text{ E-}04 * X_1 + 1,92 \text{ E-}04 * X_2 - 3,56 \text{ E-}04 * X_3$$

$$R^2 = 0,02$$

F = 1,44 Signif F = 0,22

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	0,33	1,66	0,1
Állami beruházási támogatás	0,93	1,66	0,1
Hitel	-1,07	-1,82	0,07
Konstans		12,38	0,00

III. Nyugat-Dunántúl (elemszám: 189)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,14 - 3,62 \text{ E-}05 * X_1 + 0,002 * X_2 + 8,811 \text{ E-}04 * X_3$$

$$R^2 = 0,52$$

F = 3,39 Signif F = 0,02

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,11	-1,13	0,26
Állami beruházási támogatás	0,13	1,63	0,1
Hitel	0,2	1,78	0,07
Konstans		13,82	0,00

IV. Dél-Dunántúl (elemszám: 214)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,17 - 4,15 \text{ E-}05 * X_1 + 0,0011 * X_2 - 3,63 \text{ E-}05 * X_3$$

$$R^2 = 0,04$$

F = 3,53 Signif F = 0,02

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,32	-3,05	0,00
Állami beruházási támogatás	0,31	2,99	0,00
Hitel	0,01	0,19	0,85
Konstans		11,94	0,00

V. Észak-Magyarország (elemszám: 202)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,24 - 1,61 \cdot 10^{-5} \cdot X_1 + 1,37 \cdot X_2 + 1,28 \cdot 10^{-7} \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,03$$

$$F = 2,02 \quad \text{Signif } F = 0,11$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,11	-1,61	0,1
Állami beruházási támogatás	0,14	1,93	0,06
Hitel	0,03	0,45	0,6
Konstans		12,99	0,00

VI. Észak-Alföld (elemszám: 133)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,08 - 5,03 \cdot 10^{-5} \cdot X_1 + 0,002 \cdot X_2 - 6,46 \cdot 10^{-7} \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,69$$

$$F = 98,9 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparüzési és idegenforgalmi adó	-0,14	-2,92	0,00
Állami beruházási támogatás	0,84	17,2	0,00
Hitel	-0,12	-0,24	0,81

Konstans		9,62	0,00
----------	--	------	------

VII. Dél-Alföld (elemszám: 117)

Regressziós egyenlet:

$$Y = 0,12 - 6,8 \text{ E-}05 \cdot X_1 + 5,24 \text{ E-}04 \cdot X_2 - 1,38 \text{ E-}05 \cdot X_3$$

$$R^2 = 0,11$$

$$F = 4.78 \quad \text{Signif } F = 0,00$$

Változó	Beta	T	Sig T
Iparúzési és idegenforgalmi adó	-0,28	-0,68	0,5
Állami beruházási támogatás	0,48	3	0,00
Hitel	0,17	0,36	0,97
Konstans		11,57	0,00

8.3.4 Az egyenletek illeszkedésének és paramétereinek vizsgálata, az eredmények értékelése

Az eredmények ellenőrzéséhez együttesen vesszük figyelembe a korrelációs szint ellenőrzésére szolgáló F-próba értékeit, amely a modell illeszkedését vizsgálja, valamint az egyenletek paramétereinek helyességére vonatkozó T-próbák értékeit. Amennyiben ezek az értékek 0,05 alatt vannak, nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy a regressziós egyenlet megfelelően illeszkedik. A vizsgálat lényeges eleme az R^2 , a magyarázott szórás mértékének vizsgálata.

A **kistérségek** fejlettségi típusai és a **régiók** szerint létrehozott regressziós egyenletek esetében a szignifikancia - szintek több esetben 0,05 fölött vannak, és a magyarázott varianciarányad, az R^2 értéke is alacsony. Az F- és T-próbák eredményei csupán a „Fejlődő kistérségek” esetében jelzik a modell alkalmazhatóságát, azonban az R^2 értéke mindössze 0,03, tehát olyan alacsony, ami miatt az eredmények magyarázata értelmetlen.

A **lakosság** alapján képzett nyolc csoport közül hat esetben nagyon jó a modell illeszkedése, ezek az ezer fő alatti, a kettő- és ötezer fő, az öt és tízezer, a húsz- és ötvenezer, az ötven és százezer, valamint a százezer fő feletti kategóriák. A *nagyobb településekre* vonatkozó eredményeket a minta alacsony elemszáma miatt nem célszerű minden fenntartás nélkül elfogadni, ám tudnunk kell, hogy a magyar települések 95 %-ának lakosságszáma 10.000 fő alatti, ezért modellünk a települések döntő többségében alkalmazható.

A szignifikancia szintek a legtöbb esetben 0,05, sőt a 0,01 érték alatt vannak, tehát a regresszió-analízis nullhipotézisét, mely szerint a függő és független változók között nincs szignifikáns kapcsolat, elvethetjük. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a beruházási ráta növekedését szeretné a kormányzat ösztönözni, a vizsgált három tényező, (i) az önkormányzatok hitelfelvétele, (ii) a kormányzat támogatáspolitikája, és (iii) a helyi adó politika változtatásával csaknem minden településcsoport esetében jó eredményeket érhet el.

A változók hatásának mértéke eltérő a települések nagysága szerint. A változók a 10.000 fő alatti települések esetében a beruházási hányad szórásának mintegy 20-50%-át, a nagyobb önkormányzatoknál viszont csaknem teljesen, azaz a beruházási ráta 80-90%-át képesek megmagyarázni.

A paraméterek hatásirányának vizsgálatakor célszerű a kisebb, illetve a nagyobb lakosságszámú településeket külön kezelni. Az iparüzési és idegenforgalmi adó összegének növekedése a csoportok többségében a beruházási ráta csökkenésével jár együtt, az állami beruházási támogatások növekedése általában – szerencsére - a beruházási kedv növekedését vonja maga után – bár vannak kivételek. A hitelek esetében eltér a tízezer fő alatti és fölötti csoportok viselkedése. Míg a kisebb települések esetében a hitelfelvétel inkább a beruházási

kedv növekedésével, addig a nagyobb települések esetében inkább a csökkenésével jár együtt.

Ezt három fő okra vezetjük vissza, amelyek közül az egyik a rendelkezésre álló források különbségében, a másik a támogatáspolitikai preferenciáiban, a harmadik a beruházások speciális költségstruktúrájában kereshető. A vállalatok telephelyük kiválasztásakor a nagyobb településeket részesítik előnyben, így az iparüzési adó, mint bevételi lehetőség ezek számára adott. Míg a nagyok szerencsés esetben jelentős beruházó-partnerre is lelnek ezekben a vállalatokban (PPP), addig a kicsik számára ez a forrás értelemszerűen nem elérhető. Mindezt a kimaradó forrást a kisebb lélekszámú településeknek hitelfelvétellel kell pótolniuk.

A második ok mögött a jelenlegi támogatási rendszer preferenciái húzódnak. A beruházási támogatások odaítélésének sok esetben feltétele a minimum tízezer fős létszám, amit a nagyobb települések eleve teljesítenek, illetve teljesítéséhez kevesebb partnerrel kell társulniuk, amely kisebb energiaráfordítást, egyeztetéseket igényel. Ugyanennek a létszámnak az elérése, tekintettel arra, hogy a települések 65%-a 3000 fő alatti, a kisebb lélekszámú települések esetében gyakran három, de akár több település társulását is igényli. A kisebb települések támogatásokból való részesedése tehát függ a település társulási hajlandóságától, így egyszerűbbnek és elérhetőbbnek tűnnek számukra a hitelpiaci források, míg a nagyobbak könnyebben kapnak támogatást és élnek is ezzel a lehetőséggel.

Utolsó indokként említjük, hogy a beruházások magas fix költségei jobban megterhelik egy kisebb önkormányzat költségvetését, akik így, ha a költségvetés egy részét már lekötötték a beruházással kapcsolatos kiadások fedezésére, jobban rá vannak utalva a hitelekre az egyéb önkormányzati feladatok ellátásában is.

9. AZ ÖNKORMÁNYZATOK BERUHÁZÁSAIT, HITELFELVÉTELÉT SEGÍTŐ INTÉZMÉNY SZERVEZETE

Az előző fejezet tanulságai alapján megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatok beruházási, finanszírozási veselkedése leginkább méretüktől függ, valamint azt is, hogy a beruházásokra költött összeg és a hitelek nagysága között a települések 95 százalékában (10000 fő alatt) egyértelmű pozitív összefüggés van. Így tehát az önkormányzatok döntő többségénél van értelme egy hitelfelvételt segítő intézmény létrehozásának, és célszerű azt az önkormányzatok speciális igényei alapján megszervezni.

A szervezet működhetne garanciaalapként, bankként, fejlesztési intézményként. Az önkormányzati garanciaalap létrehozásában az önkormányzatokon kívül érdekelt az állam (az önkormányzatok fizetéseképtelensége esetén az állam hitelképessége csökken, valamint az önkormányzati fejlesztések sikere az államnak is érdeke), valamint az önkormányzati kliensekkel rendelkező bankok (a fizetéseképtelen önkormányzat ugyanis neki marad adósa).

Az önkormányzatok természetesen **önkéntesen vennének** részt a társaságban. Az önkormányzati garanciaalap működésében legfontosabb elem a **kölcsönösség**, azaz minden egyes önkormányzat hitelképessége az összes többi önkormányzat hitelképességét növeli, és fordítva. Az önkormányzatok garanciaalapbeli együttműködése tipikusan olyan eset, amikor **az önkormányzatok befizetései egységesen nagyobb piaci erőt képviselnek, mint**

amennyit egy-egy önkormányzat alaphoz való egyedi hozzájárulása jelentene. Az ily módon létrehozott pénztömeg nagyobb piaci erőt jelent az önkormányzat mögött, mint arra egyedül képes lett volna, és ez az összesített fedezet számukra kedvezőbb feltételeket biztosít.

A hitelezés leginkább vitatott eleme az, hogy egy-egy hitel mögé a bankok ingatlangaranciát kérnek, ami értéke sokszorosa a hitel összegének (két-háromszoros). A garanciaszervezet ezeket a **lekötött eszközöket felszabadítaná, így ezek egy része eladhatóvá válna.** Bár az elmúlt évek egyik divatos irányzata volt a **vállalkozó önkormányzat** kialakítása, a gyakorlatban ez sok kritikát kap. Az önkormányzat vállalkozási tevékenysége elvonja az önkormányzat kapacitásait a kötelező feladatok ellátásától, csökkentve így azok hatékonyságát, valamint az önkormányzatok vállalkozásai nem egyszer indokolatlan kockázattal járnak.

A garanciaszervezet az önkormányzatok számára a hitelfelvétel **adminisztrációs költségeit csökkentené, és kedvezőbb kamat** elérését tenné lehetővé. Az önkormányzatok kölcsönösen felelősek lennének egymás hitelfelvételeiért, a kockázatot megosztanák, így a **kockázat költsége is csökken.** Mivel tagönkormányzatok érdeke, hogy egymás „hitelképességét” is ellenőrizzék, a piacon eleve biztonságosabb igények jelennek meg.

Hosszabb távú előnye lenne az alap működésének, hogy az önkormányzatok tapasztalatot szereznek **a hitelpiac működését** illetően, „bátrabbak” lesznek a pénzpiaci szereplésük során, remélhetőleg továbbra is konzervatív pénzügyi politikát folytatva.

9.1 A kétszintű rendszer

A nemzetközi tapasztalatok alapján egy kétszintű rendszer megvalósítása segítené legjobban a magyar önkormányzatok hitelpiaci szereplését. Az első szintet az önkormányzatok többségi tulajdonával létrejövő, a kölcsönös felelősségvállalás elvén működő garanciatársaságok jelentenék, a másodikat az állami viszontgarancia nyújtására létrehozandó állami garanciaalap.

9.1.1 A garanciatársaság

A garanciatársaság tevékenységi köre a tagönkormányzatok hitelvállalásaihoz garancia nyújtása. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény értelmében üzletszerűen végzett kezességvállalást, mint pénzügyi tevékenységet, csak pénzügyi vállalkozás végezhet. A törvény ugyancsak kimondja, hogy pénzügyi vállalkozás jogi formája részvénytársaság vagy szövetkezet lehet. Mivel a szövetkezetekről szóló törvény szerint a szövetkezetben a jogi személy tagok száma sem az alapításkor, sem a későbbiekben nem haladhatja meg a természetes személy tagok számát, a szövetkezeti forma a potenciális önkormányzati tulajdonosi kör miatt nem alkalmazható (a fenti kitétel nem teljesíthető).

A garanciatársasággal kapcsolatos kérdés, hogy egy, vagy több társaság működjön-e. Amennyiben több társaság működik, úgy azt célszerű a korábbi fejezetekben leírt önkormányzati csoportok speciális igénye szerint alakítani. Célszerű lenne tehát létrehozni egy-egy garanciatársaságot kisebb önkormányzatok beruházási igényei kielégítésének segítésére, illetve egyet a nagyobb önkormányzatok nagyobb tőkét, és több, akár külföldi szereplő, például PHARE, EU alapok bevonását is igénylő projektjeinek segítésére. Egy-egy társaság

minimális jegyzett tőkéje 50 millió forint kellene, hogy legyen.³⁶ (Apatini – Barati – Koncz in Barati [2001]pp. 113.)

9.1.2 A garanciaalap

A garanciatársaságok működése mögött egy garanciaalap állna. Ez megfelel a nemzetközi gyakorlatnak, és Magyarországon is van működésére pozitív példa, a Kisvállalkozói Garanciaalap működött így. Az alap, mint forma mellett szól az is, hogy az EU szabályozáshoz jól illeszkedik, hiszen a Strukturális Alapokból lehetőség van a tagállamok által működtetett garanciaalap létrehozásának, vagy feltöltésének támogatására.

A magyar szabályozás szerint alapot létrehozni törvénnyel lehet, aminek ki kell majd térnie a gazdálkodási, működési feltételekre, az alap központi költségvetéshez való viszonyára, a feltöltési kötelezettségekre, a kezelő szabályozásának módjára.

Az alap forrásai nem lennének megosztva a társaságok között (mely társaság mögött mely alap-forrásrész áll), de forrásszükséglete a társaságok összesített forrásszükséglete alapján kerülne meghatározásra.

9.1.3 Alapítás, pénzügyi feltételek

A garanciaalap tulajdonosa az állam lenne. A garanciatársaságok fő tulajdonosai az önkormányzatok, de mellettük megjelenik az állam és a bankszféra is. A tulajdonossá válás ösztönzésére célszerű a társaság tevékenységét úgy

³⁶ Ez a PSZÁF Kisvállalkozói Érdekszövetséggel kapcsolatos 2000-es állásfoglalása alapján valószínűsíthető (azaz érvényes rájuk a Hpt. 9. §-a, és az, hogy alapításukhoz és működésükhöz a PSZÁF engedélye szükséges).

szabályozni, hogy az a garanciaszolgáltatást csak tulajdonos önkormányzat számára nyújtsa.

A társaságban az önkormányzatok mintegy 50%-os tulajdoni részarányt képviselnének, az állam 25%, és a bankszektor is 25%-ot, de ezek az arányok az önkormányzatok javára idővel módosulhatnának. Az önkormányzatok érdeke a rendszerben a minél magasabb szintű garanciavállalás, a bankoké a biztonságos üzletpolitikai érdekekkel harmonizáló garanciavállalási szabályok érvényesítése, míg az államé egy olyan kockázatkezelési rendszer érvényesítése, amely minimalizálja a veszteségeket, ezáltal kíméli a garanciaalap forrásait.

Ahhoz, hogy a rendszer tőkeigényét meghatározhassuk, meg kellene becsülni a kötelezettségvállalás felső határát, ehhez pedig a tervezett bukási arányt. A magyar piacon kezdetben célszerű lenne 12,5%-os bukási aránnyal számolni (ez általában alacsonyabb, azonban induláskor célszerűbb óvatosabbnak lenni). A pénzügyi szakirodalomból ismert multiplikátor tényezőt ($1 / \text{bukási arány}$) használva megállapítható, hogy 12,5% kockázat esetében a társaság alaptőkéje legfeljebb nyolcszorosaig vállalhat garanciát. Ez azt jelenti, hogy egy elméleti 100 Mrd forintos önkormányzati hiteligeny esetében a rendszer tőkeigénye 10 Mrd forint. Ez a szintek között a következőképpen oszlik meg: 7 Mrd forint az állami alapban, 3 Mrd forint a társaságok szintjén. (Apatini –Barati – Koncz in Barati [2001] pp. 129-130.)

9.2 A garanciatársaság tevékenységi köre

A társaság alapvető tevékenysége garancia nyújtása lenne, ám tevékenységi

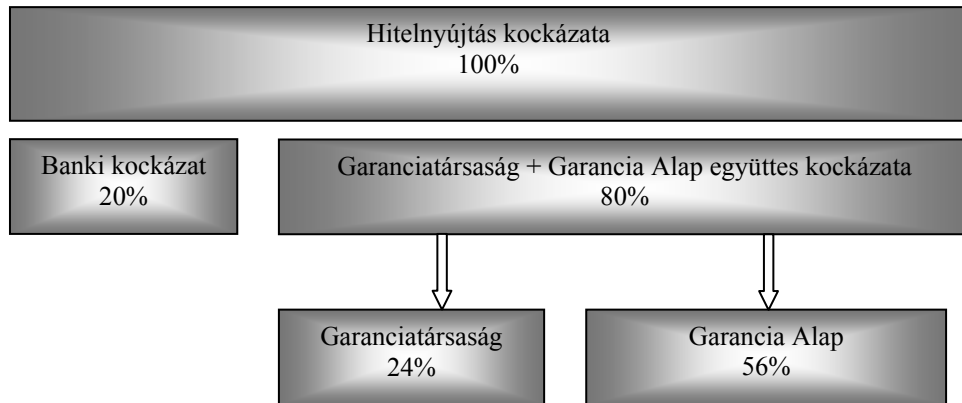
köre fokozatosan kibővíülhet más feladatokkal is. Az alap tevékenysége viszontgarancia nyújtása.

A kezesség lehet készfizető, vagy egyszerű kezesség. Az egyszerű kezesség azt jelenti, hogy a hitelező először kötelezően megpróbálja behajtani az adós tartozását, s csak ennek sikertelensége esetében fordul a kezeshez. Készfizető kezesség esetében nemfizetéskor a hitelező azonnal a kezeshez fordul a tartozást behajtani. A magyar gyakorlatban az esetleg évekig eltartó végrehajtási, felszámolási folyamat miatt készfizető kezesség lényegesen többet ér a bank számára. Amennyiben a hitelért valaki kezességet vállal, a hitelkockázat a kezes kockázatával egyezik meg, ami esetünkben alacsonyabb, mint az önkormányzaté lenne.

A kockázatok viselésénél fontos annak eldöntése, hogy a modell mely szereplője mekkora kockázatot viseljen. Természetesen minden szereplőnek viselnie kell a kockázat valamely hányadát. Mivel a hazai gyakorlatban a 80%-os társasági garancia mögött 70%-os viszontgarancia áll, és ezek a modellek jól működnek, érdemes az önkormányzatok esetében is ezt a már jól működő modellt használni.

A kockázat megoszlása így a szereplők között a következő:

13. ábra. A garanciarendszer kockázatviselése



Forrás: Apatini – Barati – Koncz. [2001]. Az önkormányzati garanciaprogram; szerk: Barati. pp. 121.

A társaság az önkormányzati befizetéseket beruházásokba fektetné (forgatná) és az így keletkezett pénzből képződhetne egy „biztonság alap”, (ld. a holland bank dupla biztosítási példáját), amely akkor kerülne felhasználásra, amikor egy önkormányzat nem tudná kötelezettségeit teljesíteni. A „kisegített” önkormányzat természetesen visszafizeti az alapnak a pénzt, meghatározott, kidolgozott ütemterv szerint. Ez megakadályozná, hogy az alapon résztvevő többi önkormányzat érdeke sérüljön.

A társaságok lehetséges, kibővített tevékenységi köre a következő feladatokat foglalja magában.

9.2.1 Tanácsadás

Ebben a tekintetben a magyar garanciatársaság nem különbözik a külföldi példától, azok tevékenységi köre is a tanácsadástól a banki szolgáltatásokig széles skálán mozog.

Az önkormányzatnak egy projekt lebonyolításához sok szakembert kell alkalmaznia, amihez - mivel ezek a szakemberek általában sokba kerülnek - nem biztos, hogy van kapacitása. A társaság ezeket a szakértőket alkalmazva **tanácsadói szolgáltatást** nyújthat az önkormányzatoknak, tekintettel arra, hogy a **projektek alapos kidolgozottsága, megalapozottsága a társaságnak éppannyira érdeke, mint a beruházó önkormányzatnak.**

A garanciatársaság szakemberei, mielőtt a garanciatársaság szerződést köt az önkormányzattal, szintén részt vennének az önkormányzati projekt, az önkormányzat és a szállítók közötti **szerződések kidolgozásában**, biztosítva, hogy amennyiben nem az önkormányzat a felelős a hitel visszafizetésének elmaradásáért, akkor az azért ténylegesen felelős viselje a költségeket³⁷.

A garanciatársaság szakemberei segítenek az önkormányzatoknak **megalapozott hitelkérelmeket készíteni**, amelyekre szintén szükség lesz, például a nemzetközi intézmények által nyújtott hitelek pályázásakor. Az alap a hitelező igényeinek megfelelő részletezettséggel elkészítené ezt az önkormányzat számára.

³⁷ Itt természetesen sorba kellene venni, mi miatt válhat egy önkormányzat fizetéseképtelenné, melyek lehetnek az okai annak, hogy a projekt indításakor tervezett bevételek elmaradnak.

9.2.2 Hitelminősítés

A társaság hitelminősítő gyakorlata tulajdonképpen arra terjed ki, hogy megvizsgálja, **melyek azok a bevételei az önkormányzatnak, amelyekből a hitelt visszafizetni szándékozza, valamint amennyiben ez nem elég, milyen más bevételek állnak erre a célra rendelkezésre.**

Erre mindenképpen szükség van, hiszen **a garanciatársaság egy-egy tagönkormányzatának fizetéseképtelensége a garanciatársaság egészének piaci megítélését is rontja.**

A társaság azt is vizsgálná, hogy az önkormányzati projekt megvalósítása során kik felelősek az egyes részfeladatok teljesítéséért, illetve ezek elmaradása mennyiben befolyásolja a hitel törlesztését. A garanciatársaság tanácsadói a szerződések megírásakor térnek ki arra, hogy a szállítók felelőssége egyértelműen a szállítók költsége is legyen.

A nemzetközi hitelezők általában kérik az önkormányzatok független minősítő általi minősítését. A hitelminősítők többnyire régi, nagy hírnévnek örvendő független cégek, amelyek hírneve azon alapul, hogy becslései mennyire helytállóak. Mivel ennek igazolásához, így a hírnév megalapozásához időre van szükség, a garanciatársaság erre a szolgáltatásra szerződést is köthetne egy ismert hitelminősítő céggel.

9.2.3 Nemzetközi hitelek

Természetesen a nemzetközi hitelezők, segélyprogramok irányítói elvárják, hogy a Magyarországon elköltött pénzt a leghatékonyabban és a legbiztonságosabban használják fel. A garanciatársaság elvégezhetné ezen

nemzetközi szervezetek számára a **projekt értékelését**, és elláthatná a **hitelezéssel kapcsolatos adminisztrációt**, illetve az összeg kezelését is. **Azon önkormányzatok, amelyek mögött a garanciatársaság pénzügyi ereje, és szakértelme áll, valószínűleg könnyebben jutnak hitelhez.**

Természetesen az önkormányzatok továbbra is „versenyezhetnének” önállóan is a nemzetközi hitelekért, támogatásokért, azonban valószínűsíthető, ezek a források előnyben fogják részesíteni azon pályázatokat, amelyek elkészítésében a garanciatársaság szakemberei is részt vettek, és így azok már megfeleltek a hazai szűrő feltételeinek.

Hosszabb távon a garanciatársaság a nemzetközi, hazai támogatások, kedvezményes hitelek egyik csatornája is lehetne, tekintettel arra, hogy mivel az önkormányzatok hosszú távon keresztül ezen vennék fel nemzetközileg támogatott projektjeikhez a hitelt, a **finanszírozás megfelelő ütemezése így biztosítható és látható át a legkönnyebben.**

9.2.4 Hitelek nyújtása és kötvények kibocsátása

Amennyiben a garanciatársaság, mint bank is működne, lehetősége lenne **hitelek felvételére és nyújtására**, azaz a korábban bemutatott kötvénybankhoz hasonló funkciók ellátására. Ezzel Magyarországon az állam akár egy már hasonló tevékenységet végző bankot is megbízhatna. A működés lényege az, hogy **az önkormányzatok bevételi kötvényt bocsátának ki**, amelyeket a bank megvesz, és a **bank saját kötvényeket bocsátana ki**, amelyek fedezete a kötvényekből származó pénzáram lenne.

9.2.5 A szolgáltatások díjai

Amennyiben az alap tevékenységi köre kibővül a fenti szolgáltatásokkal, úgy a **szolgáltatásokért beszedett díjak a finanszírozás egyik lényeges elemét adhatják**. Az alap szolgáltatásai nemcsak a tagönkormányzatok, hanem bárki számára elérhetőek, aki igényt tart rá. A **díjak differenciáltan érvényesülnének** a különböző ügyfelekre, a nem tag önkormányzatoknak magasabb díjat kellene fizetniük.

10. ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarország a közép-európai átmeneti gazdaságok között a reformok végrehajtását, azokon belül is az önkormányzatokat érintő, decentralizációt segítő reformokat tekintve élenjáró országnak számít. A reformok érintették a magán- és a közszféra, illetve a közszférán belüli szintek egymáshoz való viszonyát, az önkormányzati feladatellátás módjait, lehetőségeit, az önkormányzatok finanszírozásának módjait. Ám mindezzel együtt a kormányzati szektor előtt még mindig rengeteg megoldandó feladat áll, különös tekintettel az Európai Unió csatlakozásunkkal kapcsolatos teendőkre.

A jelenlegi, és a közeljövőben csatlakozó EU tagállamok infrastrukturális ellátottsága, környezetvédelmi állapota között jelentős szakadék van, ami csökkentésére az önkormányzati szektorban is jelentős mértékű beruházásokat kell végrehajtani. Becslések szerint például egyedül *a környezetvédelmi szektorban* az elkövetkező években mintegy 6,8-7,6 milliárd ECU-re van szükség a problémák megoldásához. (Kerekes – Kiss [1998] pp 23.). Az is igaz ugyanakkor, hogy ezekre fejlesztésekre a csatlakozás nélkül is szükség lenne, hiszen a szolgáltatások színvonala a jelenlegi eszközellátottsággal nem tartható fenn, ugyanakkor a lakossági nyomás ezek javítására egyre nő.

A beruházások megvalósításakor kulcskérdés a finanszírozás forrása. Amikor önkormányzati beruházások finanszírozásáról esik szó, elsősorban a „legolcsóbb” állami, regionális fejlesztési támogatásokra gondolunk. Következő lehetséges forrás az önkormányzat rendelkezésére álló „tényleges” saját források,

önkormányzati bevételek köre (például privatizációs bevételek), ezt követik a különböző kedvezményezett hitelek (állami, nemzetközi szervezetek által nyújtott hitelek), majd a piaci kamatozású hitelek. A magánszféra részvétele nemcsak a szolgáltatásnyújtás terén (közmű működtetője), hanem hitelnyújtókként, illetve kötvényvásárlókként a finanszírozásban is egyre inkább elterjedt.

A hitelek alkalmazását a területfejlesztési beruházások finanszírozási forrásaként indokolja, hogy az infrastrukturális beruházások hosszú távon közvetlen bevételt generálnak a használói díjak beszedésén keresztül (ilyenek például a víz-, szennyvíz, hulladék beruházások), míg mások éveken keresztül közvetve járulnak hozzá a terület fejlődéséhez, mint például az útberuházások.

Önkormányzat és hitelpiac

Az állam a bankok és az önkormányzati (helyi) kormányzati szektor kapcsolatát sok esetben szabályozza. Erre azért van szükség, mert az önkormányzatok fizetéseképtelensége – az államháztartás része lévén – jelentősen alááshatja az állam hitelképességét. A hitelfelvételt visszaszorító politikának oka lehet, hogy (i) megnöveli a magánszféra számára a tőke költségeket, valamint (ii) előfordulhat, hogy a nemzetközi piacokon ugyanazért a forrásért versenyez az állam és a helyi kormányzat, ami növeli az állam költségeit.

Az éremnek azonban másik oldala is van, az állam bizonyos korlátok között általában támogatja a helyi kormányzat hitelfelvételét. Ennek okai lehetnek például, hogy (i) a hitelfelvétel csökkenti a központi kormányzatra nehezedő finanszírozási terhet, (ii) a hitelek felhasználása általában hatékonyabb, mint a támogatásoké, (iii) az önkormányzatok hitelből a lakosok igényeihez közelebb álló

beruházásokat valósítanak meg, mint támogatásokból, (iv) a hitelből finanszírozás csökkenti a generációk közötti egyenlőtlenséget, végül (v) az önkormányzatok hitelfelvétele jó befektetés a helyi pénzügyi piac számára.

Az önkormányzatok számára a magyar törvények viszonylag tág teret engednek a tőkepiaci folyamatokban való részvételre, ám ezt a lehetőséget az önkormányzatok nem használják ki. Ennek oka, hogy az önkormányzati hitelfelvétellel szemben nemcsak a központi kormányzat kontrollja, hanem nagyon erős piaci kontroll is érvényesül, ami annál erősebb, minél nyilvánvalóbb, hogy az állam nem vállalja át az önkormányzati hitelek visszafizetését. Magyarországon ez egyre kevésbé kérdéses, így az önkormányzatok csak akkor vehetnek fel hitelt, ha a hitelező bank, vagy beruházó által összeállított hitelminősítési kritériumoknak megfelelnek. A hitelfelvételi korlát kihasználatlanságának másik indoka, hogy az önkormányzatok egyéb bevételei eddig elegendőnek bizonyultak a fejlesztési igények finanszírozására.

Mivel a magyar önkormányzatok a piac által támasztott hitelképességi kritériumok többségét nem teljesítik, nehéz helyzetben vannak, hiszen beruházásaikat a hagyományos források szűkössége, de a gazdasági racionalitás okán is kénytelenek lennének részben hitelből finanszírozni, ugyanakkor nem felelnek meg a hitelpiac által állított hitelképességi követelményeknek, azaz banki, befektetői szemmel kockázatos partnereknek minősülnek.

Ahhoz, hogy az önkormányzatok hitelképesek legyenek, szükség van állami segítségre. Az államnak két fő feladata van az önkormányzati hitelképesség növelésével kapcsolatban, (i) meg kell őriznie saját hitelképességét, hogy ne rontsa le azon önkormányzatok minősítését, amelyek egyébként képesek lennének jó feltételekkel, akár nemzetközi piacokon is megjeleni, (ii) meg kell teremtenie az

intézményi-, jogi kereteket a kisebb költségvetésű, kisebb hiteligényű önkormányzatok hitelpiacra jutásához.

A nemzetközi tapasztalat és szakirodalom állításai szerint, amennyiben csökkentjük a befektetők helyi kormányzati szektor számára nyújtott hitelekkel vállalt kockázatát, fellendítjük a helyi hitelpiacot és a helyi önkormányzat beruházási hajlandóságát.

A TÁRKI-TÖA adatbázis 1999-2000-es adatainak elemzése alapján állíthatjuk, hogy az önkormányzatok hitelfelvétele, beruházási aktivitása változik régióbeli hovatartozása, gazdasági helyzete, illetve az önkormányzat mérete szerint. Az adatbázis lehetőséget adott arra is, hogy ne csak leíró statisztikákkal legyünk gazdagabbak, hanem regresszió-analízis segítségével is meghatározhassuk, hogy milyen típusú, milyen irányú és erősségű az összefüggés az önkormányzatok beruházási rátája, hitelfelvétele, a juttatott beruházási támogatások, illetve az önkormányzati helyi adó mennyisége között.

Az adatok leíró elemzése

Beruházások

A TÁRKI által a 2001 őszén szétküldött kérdőívekre adott válaszokból kiderül, hogy az önkormányzatok beruházásai között leggyakoribbak a víz, oktatás, és útberuházások, viszonylag kevesebb figyelem fordult az egészségügyi beruházásokra, és a gázberuházásokra. A víz- és hulladék beruházási terveket főleg társulásban tervezték végrehajtani.

Az önkormányzatoknak feltettük azt a kérdést, hogy amennyiben társulnak, akkor mely tényezőket vesznek pozitívan számba, illetve ha nem, akkor melyek azok a tényezők, amelyek a társulás ellen szólnak. Az önkormányzatok társulások létrehozásakor többre értékelik a beruházáskori egyszeri nagyobb összeg könnyebb előteremtést és megosztását, mint azt, hogy a társulás a későbbiekben is biztosítja a költségek folyamatos megoszlását. Az önkormányzatok mintegy fele említette társulási célként, hogy így az üzemeltetés, a folyamatos anyagi megterhelés könnyebb, míg mintegy háromnegyede azt, hogy a beruházáskori, egyszeri anyagi teher így kisebb, és könnyebb hazai és nemzetközi támogatásokhoz jutni.

A beruházások forrásai

Az önkormányzatok a beruházások finanszírozásához leginkább regionális támogatásokra, címzett- és céltámogatásokra, valamint egyéb központi támogatásokra számítanak. Háttérben marad, mint lehetséges forrás, az üzleti szféra bevonása, a vagyonértékesítésből származó bevételek, a nemzetközi szervezetektől származó támogatások és a hitelek felvétele. Ez valószínűleg arra vezethető vissza, hogy az önkormányzatok az üzleti szférával való együttműködési gyakorlata **még nem alakult ki**, hitelek felvételére **még nem alkalmasak**, valamint gyakorlatuk nemzetközi pályázatok elkészítésében, illetve képességük³⁸ ezek megszerzésére **még nem elegendő**.

Hitelek általános kondíciói

³⁸ A nemzetközi pályázat benyújtásakor be kell mutatni, hogy képesek a kapott pénzt hatékonyan felhasználni, és képesek a beruházás mellé önrészt is a project rendelkezésére bocsátani. Ez az, amire a magyar önkormányzatok kevésbé képesek.

Az önkormányzatok hitelekkel kapcsolatos kérdésekre adott válaszaiból egyértelműen az önkormányzati hitelpiac biztonságosabbá válására lehet következtetni. A hitelek átlagos futamideje nőtt, a kamatok pedig csökkentek.

A válaszokból kiderül, hogy a hitelek fedezete többnyire ingatlan. Ez a magyar önkormányzati hitelpiac nagyon sokat kritizált gyakorlata, ugyanis a lekötött, és így a forgalomból kivont ingatlan értéke a hitel összegét sokszorosan meghaladhatja, és gazdasági szempontból egyébként sem egészséges olyan eszközt bevonni egy beruházás finanszírozásába, aminek a létrehozott beruházás működéséhez a valóságban nincs köze. Szerencsére a másik lehetőség, a hitelek adóbevétellel, illetve díjbevétellel fedezésének gyakorlata is terjed. Az adóbevétel fedezetként használata gyakoribb, mint a beruházás díjbevétele, holott valójában ez utóbbiak szolgálhatnának a beruházási hitelek tökéletes fedezetéül, hiszen közvetlenül kapcsolatban vannak a beruházással és áramlásuk összhangba hozható a hitel visszafizetésének ütemezésével. Végül nagyon lényeges szempontként megemlítendő, hogy amennyiben emelni kellene, a díjak emelése általában egyszerűbb, mint a helyi adó emelése.

Többváltozós analízis

A faktor-, illetve a többváltozós regresszió-analízis segítségével arra kerestem a választ, hogy az önkormányzatok válaszhai milyen struktúrát alkotnak, mely változók milyen mértékben és hogyan függnek össze (faktoranalízis), illetve ezen továbbmenve azt vizsgáltam, hogy mely változók milyen mértékű változása van hatással az önkormányzatok beruházási hajlandóságára, azaz a független változók egységnyi változása hogyan hat a beruházási rátára (regresszió analízis). A regressziós modell együttthatói hatékonyan alkalmazhatók beruházás-politikai döntéshozatal eszközeiként, mivel megmutatják, hogy mely térségek esetében mely „változó” segítségével növelhető a beruházási hajlandóság, és mely változók növelése nem lenne hatásos. A módszer alkalmazásával elősegíthető, hogy térségre szabott beruházás-élénkítő programokat dolgozzanak ki, vagyis azon térségek esetében, amelyek támogatáshasznosító képessége alacsony (egy egységnyi beruházási-támogatás növekedés elenyésző mértékű beruházás-növekedést eredményez, netán még csökken is a beruházási ráta), ott a központi kormányzatnak célszerű más típusú, összetettebb programokat indítani a helyi fejlesztések előmozdítására.

A többváltozós regresszió-analízis

A modell létrehozásához a TÁRKI által 2000 őszén kiküldött kérdőívekre kapott válaszokat használtuk fel.

Első kérdésünk az volt, hogy mi alapján jelöljük ki és mekkorák legyenek azok egységek, amelyek megfelelőek lennének a kutatás végrehajtásához. A számításba jöhető kategóriák a települések területi csoportosítása, illetve a

településnagyság szerinti kategorizálás. A modell létrehozhatóságát végül a települések lakosság száma, a régióbeli hovatartozás, illetve a kistérségek fejlettségi szintje szerint képzett csoportok mindegyikében megvizsgáltuk. Eredményeink azt mutatták, hogy a

- a település iparüzési és idegenforgalmi adó bevétele (helyi adó),
- az állami fejlesztési támogatások mértéke (állami támogatás), és
- az éven túli hitel összege (hitel),

mint független változók, a lakosság szám alapján képzett csoportokban képesek a legjobban a beruházási rátát, mint függő változót meghatározni, azaz modellünk ezen csoportok esetében működik leghatékonyabban.

Az eredmények ellenőrzéséhez együttesen vettük figyelembe a korrelációs szint ellenőrzésére szolgáló F-próba értékeit, amely a modell illeszkedését vizsgálja, valamint az egyenletek paramétereinek helyességére vonatkozó T-próbák értékeit, valamint az R^2 értékét, ami magyarázott szórás mértékét mutatja.

Az eredmények alapján a lakosság szám szerinti csoportok esetében megállapíthatjuk, hogy a kiválasztott három paraméter, az iparüzési és idegenforgalmi adóbevétel összege, az állami beruházási támogatások mértéke, valamint az egy évnél hosszabb futamidejű hitelek összege a beruházási ráta alakulására kimutatható hatással van és a hatások mértéke a települések nagysága szerint eltérő. A három változó az 5000 fő alatti települések esetében a beruházási ráta változásának mintegy 20%-át képes megmagyarázni, míg a nagyobb önkormányzatoknál ez a három változó csaknem teljesen, 80-90%-os biztonsággal

meghatározza a beruházási kedvet. Ez azt engedi feltételezni, hogy a kisebb települések esetében a beruházási rátára hatással levő tényezők rendszere lényegesen bonyolultabb, mint a népesebb önkormányzatoknál.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy amennyiben a beruházási ráta növekedését szeretné a kormányzat ösztönözni, a vizsgált három tényező változtatásával jó eredményeket érhet el. Ez esetünkben jelenti az önkormányzatok hitelfelvételi körülményeinek, a kormányzati támogatáspolitikának, és a helyi adópolitikának a változtatását.

A paraméterek hatásirányának vizsgálatakor is célszerű a településeket az ötezer fő alatti, és ötezer fő feletti csoportokban azonos módon kezelni. Érdekes módon az iparüzési és idegenforgalmi adó összegének növekedése a csoportok többségében a beruházási ráta csökkenésével jár együtt, az állami beruházási támogatások növekedése általában – szerencsére - a beruházási kedv növekedését vonja maga után – bár vannak kivételek. A hitelek esetében eltér a két csoport (ötezer fő alatti és fölötti csoportok) viselkedése. Míg a kisebb települések esetében a hitelfelvétel inkább a beruházási kedv növekedésével, addig a nagyobb települések esetében inkább a csökkenésével jár együtt.

Ezt három fő okra vezetjük vissza, amelyek közül az egyik a rendelkezésre álló források különbségében, a másik a támogatáspolitikai preferenciáiban, a harmadik a beruházások speciális költségstruktúrájában kereshető. A vállalatok telephelyük kiválasztásakor a nagyobb településeket részesítik előnyben, így az iparüzési adó, mint bevételi lehetőség ezek számára adott. Míg a nagyok szerencsés esetben jelentős beruházó-partnerre is lelnek ezekben a vállalatokban (PPP), addig a kicsik számára ez a forrás értelemszerűen nem elérhető. Mindezt a kimaradó forrást a kisebb lélekszámú településeknek hitelfelvétellel kell pótolniuk.

A második ok mögött a jelenlegi támogatási rendszer preferenciái húzódnak. A beruházási támogatások odaítélésének sok esetben feltétele a minimum tízezer fős létszám, amit a nagyobb települések eleve teljesítenek, illetve teljesítéséhez kevesebb partnerrel kell társulniuk, amely kisebb energiaráfordítást, egyeztetéseket igényel. Ugyanennek a létszámnak az elérése az ötezer fő alatti települések esetében legalább három, de gyakrabban több település társulását igényli. A kisebb települések támogatásokból való részesedése tehát függ a település társulási hajlandóságától, így egyszerűbbnek és elérhetőbbnek tűnnek számukra a hitelpiaci források, míg a nagyobbak könnyebben kapnak támogatást és élnek is ezzel a lehetőséggel.

Utolsó indokként említjük, hogy a beruházások magas fix költségei jobban megterhelik egy kisebb önkormányzat költségvetését, akik így, ha a költségvetés egy részét már lekötötték a beruházással kapcsolatos kiadások fedezésére, jobban rá vannak utalva a hitelekre az egyéb önkormányzati feladatok ellátásában is.

Az önkormányzati hitelgarancia-intézmény

Megállapítottuk, hogy az önkormányzatok beruházási, finanszírozási veselkedése leginkább méretüktől függ, valamint azt is, hogy a beruházásokra költött összeg és a hitelek nagysága között egyértelmű pozitív összefüggés van a települések 95 százalékában. Így tehát értelme van az önkormányzatok hitelfelvételét segítő intézmény létrehozásának, és célszerű azt az önkormányzatok speciális igényei alapján megszervezni.

Az önkormányzati garanciaalap létrehozásában az önkormányzatokon kívül érdekelt az állam, valamint az önkormányzati kliensekkel rendelkező bankok.

A garanciaalap működésében legfontosabb elem a kölcsönösség, azaz minden egyes önkormányzat hitelképessége az összes többi önkormányzat hitelképességét növeli, és fordítva. Az önkormányzatok garanciaalapbeli együttműködése tipikusan olyan eset, amikor az önkormányzatok befizetései egységesen nagyobb piaci erőt képviselnek, mint amennyit egy-egy önkormányzat egyedi hozzájárulása jelentene az alaphoz. Az ily módon létrehozott pénztömeg nagyobb piaci erőt jelent az önkormányzat mögött, mint arra egyedül képes lett volna, és ez az összesített fedezet számukra kedvezőbb feltételeket biztosít.

A jelenlegi hitelezési gyakorlat leginkább vitatott eleme az, hogy egy-egy hitel mögé a bankok ingatlangaranciát kérnek, ami értéke sokszorosa a hitel összegének. A garanciaszervezet a lekötött eszközöket felszabadítaná, így ezek egy része eladhatóvá válna. Bár az elmúlt évek egyik divatos irányzata volt a vállalkozó önkormányzat kialakítása, a gyakorlatban ez sok kritikát kapott, ami egyik oka, hogy az önkormányzat vállalkozási tevékenysége elvonja az önkormányzat kapacitásait a kötelező feladatok ellátásától, csökkentve így a kötelező feladat ellátásának hatékonyságát, valamint az önkormányzatok vállalkozásai nem egyszer indokolatlan kockázattal is járnak.

A garanciaszervezet az önkormányzatok számára a hitelfelvétel adminisztrációs költségeit csökkentené, és kedvezőbb kamat elérését tenné lehetővé. Az önkormányzatok kölcsönösen felelősek lennének egymás hitelfelvételeiért, a kockázatot megosztanák, így a kockázat költsége is csökken. Mivel tagönkormányzatok érdeke, hogy egymás „hitelképességét” is ellenőrizzék, a piacon eleve biztonságosabb igények jelennek meg.

Hosszabb távú előnye lenne az alap működésének, hogy az önkormányzatok tapasztalatot szereznek a hitelpiac működését illetően,

„bátrabbak” lesznek a pénzüpiaci szereplésük során, remélhetőleg továbbra is konzervatív pénzügyi politikát folytatva.

A nemzetközi tapasztalatok alapján egy kétszintű rendszer megvalósítása segítené legjobban a magyar az önkormányzatok hitelpiaci szereplését. Az első szintet az önkormányzatok többségi tulajdonával létrejövő, a kölcsönös felelősségvállalás elvén működő garanciatársaságok jelentenék, a másodikat az állami viszontgarancia nyújtására létrehozandó állami garanciaalap.

A garanciatársaság tevékenységi köre garancia nyújtása a tagönkormányzatok hitelvállalásaihoz. A garanciatársaságok működése mögött állna egy garanciaalap, ami megfelel a nemzetközi gyakorlatnak, és Magyarországon is van működésére pozitív példa, a Kisvállalkozói Garanciaalap. Az alap, mint forma mellett szól az is, hogy az EU szabályozáshoz jól illeszkedik, hiszen a Strukturális Alapokból lehetőség van a tagállamok által létrehozott garanciaalap létrehozásának, vagy feltöltésének támogatására.

Az alap forrásai nem lennének megosztva a társaságok között, de forrásszükséglete a társaságok összesített forrásszükséglete alapján kerülne meghatározásra.

A garanciaalap tulajdonosa az állam lenne, míg garanciatársaságok fő tulajdonosai az önkormányzatok, de mellettük megjelenik az állam és a bankszféra is. Az önkormányzatok érdeke a rendszerben a minél magasabb szintű garanciavállalás, a bankoké a biztonságos üzletpolitikai érdekekkel harmonizáló garanciavállalási szabályok érvényesítése, míg az államé egy olyan kockázatkezelési rendszer érvényesítése, amely minimalizálja a veszteségeket,

ezáltal kíméli a garanciaalap forrásait. A tulajdonossá válás ösztönzésére célszerű a társaság tevékenységét úgy szabályozni, hogy az csak tulajdonos önkormányzat számára nyújtsa a garanciaszolgáltatást.

Azonban bármilyen formában is jönne létre a fent leírt intézmény, azzal tisztában kell lenni, hogy ez csak egy eszköz az önkormányzati hitelpiaci szereplés előmozdítására, amely a kis önkormányzatok beruházás-finanszírozási gondjait önmagában nem fogja megoldani. Ahhoz, hogy az önkormányzati infrastrukturális fejlesztések finanszírozása a kis önkormányzatok esetében se legyen gond, olyan átfogó kormányzati lépésekre van szükség, amely magában foglalja a saját erő-probléma megoldását, segítséget az előtanulmányok finanszírozásában, az önkormányzatok közötti összefogás ösztönzését. A hitelgarancia intézmény ennek az átfogó programnak csak egy lépcsőfoka lehet, egy fontos eszköz a megvalósítás során.

11. FÜGGELÉK

I. Melléklet

I. / A. Melléklet

A TARKI 1999 őszi hullámának kérdőíve

TELEPÜLÉS ADATAI

1. A település neve (Budapesten a kerület száma):

.....

2. Melyik megye?

1 - Bács-Kiskun	8 - Hajdú-Bihar	15 - Szabolcs-Szatmár
2 - Baranya	9 - Heves	16 - Tolna
3 - Békés	10 - Jász-Nagykun-Szolnok	17 - Vas
4 - Borsod-Abaúj-Zemplén	11 - Komárom-Esztergom	18 - Veszprém
5 - Csongrád	12 - Nógrád	19 - Zala
6 - Fejér	13 - Pest	20 - Budapest
7 - Győr-Moson-Sopron	14 - Somogy	

3. Kérjük, becsülje meg, hogy a következő évben mennyi lesz ...

	Millió Ft
... az önkormányzat bevételi főösszege	
... az önkormányzat felújítási és fejlesztési kiadása	
... éven túli (működési és felhalmozási célú) hitele	

4. Terveznek-e a következő évi költségvetésben olyan beruházást, amely több évre megterheli az önkormányzat gazdálkodását?

	Terveznek	Nem terveznek
Egészségügyi ellátás	1	0
Oktatás	1	0
Ivóvízellátás, csatornázás, szennyvíztisztítás	1	0
Hulladéklerakó	1	0
Útépités	1	0
Gázellátás	1	0

5. A fenti beruházások finanszírozásához számolnak-e a következő forrásokkal? Ha többel is, kérjük, mindegyiket jelölje igennel.

	Igen	Nem
Címzett- és céltámogatás	1	0
Egyéb központi forrás (minisztériumtól alapoktól)	1	0
Nemzetközi szervezet (pl. Phare) támogatása	1	0
Regionális, megyei (pl. területfejlesztési) támogatás	1	0
Lakossági eszközök közvetlen bevonása (nem adóemelés! Pl.: használati díj, közmű-hozzájárulás, stb.)	1	0
Üzleti szféra bevonása (magántulajdonos, koncesszió, stb.)	1	0
Hitelfelvétel (beruházási hitel, kötvénykibocsátás, jelzáloghitel)	1	0

6. Kérjük, becsülje meg mennyi lesz az infláció

1999-ben?	2000-ben?
..... % %

7. Véleménye szerint a következő évben hogyan alakul a településen ...

	csökken	változatla n	nő
... a lakosság száma	0	1	2
... a munkanélküliek száma	0	1	2
... a segélyezettek száma	0	1	2
... az önkormányzat által foglalkoztatott közalkalmazottak, köztisztviselők száma	0	1	2

8. Egyetért-e a következő állításokkal ? A következő évben ...

	igen	nem
... az önkormányzat intézményeket fog megszüntetni, összevonni.	1	0
... nehezebb lesz hitelhez jutni (futamidő, fedezet, stb.).	1	0
... nehezebb lesz a központi költségvetésből (alapokat is ideértve) fejlesztési és beruházási forráshoz jutni.	1	0
... csökkenni fog a működtetéshez érkező központi támogatások (normatíva, megosztott bevételek) reálértéke.	1	0
... az Önök településén nőni fog a helyi adó szintje.	1	0

9. Milyennek értékeli Ön a magyar gazdaság jelenlegi helyzetét?

Nagyon rossz 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Nagyon jó

10. Becslése szerint a magyar gazdaság helyzete a következő egy évben...

Sokkal rosszabb lesz 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Sokkal jobb lesz

11. Milyennek értékeli az önkormányzat gazdasági helyzetét?

Nagyon rossz 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Nagyon jó

12. Becslése szerint az önkormányzat gazdasági helyzete a következő egy évben...

Sokkal rosszabb lesz 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Sokkal jobb lesz

13. Ön szerint, milyennek értékeli a helyi lakosság az önkormányzat tevékenységét?

Nagyon rossz 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Nagyon jó

14. Becslése szerint, hogyan változik majd a lakosság megítélése az önkormányzat tevékenységéről az elkövetkező év során?

Sokkal rosszabb lesz 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Sokkal jobb lesz

15. Ön szerint a befizetett személyi jövedelemadó hány százalékának kellene helyben maradnia?

.....%

16. A helyi feladatok ellátásában együttműködnek-e más önkormányzattal (közös intézményfenntartás, szerződés, támogatás nyújtása, stb.)...

S	Nem	Csak hasonló jogállású településsel	Eltérő jogállású településsel
Szolgáltatás			

Általános iskolai oktatás terén			
Középiskolai oktatás terén			
Körzeti orvosi ellátás terén			
Szakrendelői ellátás terén			
Szociális otthoni ellátás terén			
Vízellátás terén			
Hulladékgazdálkodás terén			

17. Részt vesz-e civil szervezet, egyház, vállalkozás a helyi önkormányzati feladatok ellátásában? Ha az önkormányzat pénzbeli, vagy egyéb támogatást is nyújt a számukra, akkor azt kérjük "x" beírásával jelezze.

	Nem vesz részt	Részt vesz	Ha támogatja = X
Óvodai ellátásban			
Általános iskolai oktatásban			
Középiskolai oktatásban			
Kulturális feladatok ellátásában			
Szociális ellátásban			
Egészségügyi ellátásban			
Környezetvédelemben			
Településfejlesztésben			

18. Milyen szervezet(ek) látja(látják) el az önök településén az alábbi feladatokat?

Szolgáltatás	Nincs ilyen szolgáltatás	Saját költségvetési intézménye	Más önk. Köls.-i intézménye	Saját többs. Tulajdonú Társaság	Más önk. Többs. Tul. Lévo	Nem önk. Többs. Tul. Társaság	Állami tulajdonú társaság	Egyéb szervezeti forma
Kommunális Hulladékgyűjtés								
Kommunális hulladék-elhelyezés								
Vízellátás								
Szennyvízelvezetés Tisztítás								
Távhőszolgáltatás								
Park,- zöldterület Fenntartás								
Helyi Ömegközlekedés								
Gázhálózat- Üzemeltetés								

19. Adott-e át az Önök önkormányzata a megyei önkormányzatnak az elmúlt két évben valamilyen intézményt? Ha igen, akkor kérjük, hogy „x” beírásával jelezze!

Átadott intézmény	1997-ben	1998-ban
szociális otthon		
Kórház		
Középiskola		
gyógypedagógiai oktatási intézmény		
Egyéb intézmény		

20. Van-e az önök polgármesteri hivatalának...

	Van	Nincs
... számítógépe?		

... számítógépes hálózata?		
... elektronikus (e-mail) postacíme?		
... főállású, vagy részmunka-idős informatikus szakembere?		

21. Van-e az Önök településén „KGST-piac”? (Ide sorolva minden engedélyezett vagy engedély nélkül működő vásárt vagy piacot, ahol legalább 10-20 árus legalább hetente egyszer árusít.)

HA IGEN:

21.1 Hány piac van?

0 – nincs ilyen piac

22. Általában a piacon hány elárusítóhely (üzlet, bódé, asztal stb.) található főidőben?

Kb. elárusítóhely van

23. Egy évben hány hónapon keresztül üzemel ez a piac?

..... hónapon át

24. A hét mely napjain működik?

hétfő	kedd	szerda	csütörtök	péntek	szombat	vasárnap
1	2	3	4	5	6	7

25. Általában hány órától hány óráig van nyitva?

..... órától óráig

26. Van-e a településen olyan foglalkozás, munka, amire általában feketemunkást szoktak alkalmazni?

1 - nincs ilyen

2 - igen, van:

26.1 Melyek ezek:

26.2 Ezekhez a munkákhoz hol szokták a feketemunkásokat toborozni?

	igen	nem
Kocsmában	2	1
Eszpresszóban	2	1
Főtéren vagy főutcán	2	1
Pályaudvaron, buszmegállóban	2	1

Városszéli helyen, utcán	2	1
Piacon	2	1
Egyéb hely, ismeretség	2	1

27. Melyek a legmagasabb és a legalacsonyabb feketemunka bérek, amelyekről hallott?

	ÓRABÉR	VAGY	NAPIBÉR
	LEGKEVE- SEBB	LEGTÖBB SEBB	LEGKEVE- LEGTÖBB SEBB
KőművesnekFt/óraFt/óraFt
Mezőgazdasági napszámosnakFt/óraFt/óraFt
Építőipari segéd munkásnakFt/óraFt/óraFt

28. Mennyi a munkaképes lakosság száma?

..... fő

29. Körülbelül hányan dolgozhatnak

- más településen? fő

- külföldön? fő

Köszönjük, hogy válaszolt kérdéseinkre!

A válaszolók megoszlása a település nagyság kategóriái szerint

	N	%
– 1.000	599	61
1.000 – 2.000	190	19
2.000 – 5.000	120	12
5.000 – 10.000	33	3
10.000 –	34	3
	976	100

A válaszolók megoszlása a költségvetés nagyság kategóriái szerint

	N	%
Működtető	298	31
Közepes beruházó	342	36
Nagyberuházó	309	33
	949	100

A válaszolók megoszlása a beruházási aktivitás kategóriái szerint

	N	%
Szegény	204	21,5
Átlagos	400	42,1
Gazdag	345	36,4
	949	100

I. / B. Melléklet

A TARKI 2000 őszi hullámának kérdőíve

1. A település neve (Budapesten a kerület száma):

2. Melyik megye?

1 – Bács-Kiskun	8 – Hajdu-Bihar	15 – Szabolcs-Szatmár
2 – Baranya	9 – Heves	16 – Tolna
3 – Békés	10 – Jász-Nagykun-Szolnok	17 – Vas
4 – Borsod-Abaúj-Zemplén	11 – Komárom-Esztergom	18 – Veszprém
5 – Csongrád	12 – Nógrád	19 – Zala
6 – Fejér	13 – Pest	20 – Budapest
7 – Győr-Moson-Sopron	14 – Somogy	

3. Kérjük, becsülje meg, hogy mekkora lesz az infláció 2000-ben? %

4. Milyennek értékeli Ön ...

	Nagyon rossz					Nagyon jó				
... a magyar gazdaság jelenlegi helyzetét?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
... az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzetét?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5. Véleménye szerint hogyan fog változni 2001-ben ...

	Sokkal rosszabb lesz					Sokkal jobb lesz				
.. a magyar gazdaság helyzete?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
... az önkormányzat gazdasági helyzete?	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6. Milyen lesz 2000-ben az önkormányzat saját, illetve intézményi bér, bérjellegű és dologi kiadása az alábbi szektorokban? (millió forintban)

Szektor	Bér és bérjellegű kiadás (beleértve a munkaadót terhelő járulékokat)	Dologi kiadás	Átadott pénzeszközök (támogatás)*
Oktatás			
Egészségügy			
Szociális			
Közigazgatási			

* Másik önkormányzat, nonprofit szervezet által működtetett intézménynek átadott pénzeszköz.

7. Kérjük, becsülje meg a következő önkormányzati bevételeket és kiadásokat: mennyi lesz idén, illetve hogyan alakulnak a jövő évben?

Önkormányzati bevételek és kiadások	2000-ben (millió forint)	2001-ben (jelölje X-szel)		
		nő	csökke n	nem változi k
Folyó bevételek				
Ezen belül				
• a származás helyére visszaosztott szja				
• a normatív hozzájárulások				
• az iparüzési és idegenforgalmi adó				
• a kommunális, telek- és építményadó				
Tőke jellegű és felhalmozási bevételek				
Ezen belül				
• az önkormányzati vagyron értékesítéséből származó bevétel				
• a részvényeladásból származó bevétel				
• az állami tőke jellegű beruházási támogatás (pl. címzett, céltámogatás, területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célelőirányzat és céljellegű decentralizált támogatás stb.)				
Működési kiadások				
Felhalmozási és tőke jellegű kiadások				
Ezen belül				
• a fejlesztési, felújítási kiadás				
Az éven túli (működési és felhalmozási célú) hitel				
Az összes hitel				

8. Amennyiben 2001-ben a következő szektorokban tervez beruházást, azt társulásban vagy önállóan tervezi-e?

Szektor	Társulásban	Önállóan	Nem terveznek
Egészségügyi ellátás	2	1	0
Oktatás	2	1	0
Ivóvízellátás, csatornázás, szennyvíztisztítás	2	1	0
Hulladéklerakó	2	1	0
Útéptetés	2	1	0
Gázellátás	2	1	0

9. Egyetért-e a következő állításokkal?

Társulásban érdemesebb beruházni, mert ...

	Igen	Nem
--	------	-----

... könnyebb az üzemeltetés		
... anyagilag kisebb terhet jelent a beruházás		
... a hazai és EU költségvetési források így könnyebben bevonhatók		

Inkább önállóan érdemes beruházni, mert ...

	Igen	Nem
... a felelősség így egyértelműbb		
... így később nincs vita a finanszírozás megosztásán		
... így az önkormányzat területén lévő igények a teljes kapacitást lekötik		

10. A fenti beruházások finanszírozásához számolnak-e a következő forrásokkal?
Ha többel is, kérjük, mindegyiket jelölje igennel.

Források	Igen	Nem
Címzett és céltámogatás	1	0
Egyéb központi forrás (minisztériumtól, alapoktól)	1	0
Nemzetközi szervezet (pl. Phare) támogatása	1	0
Regionális, megyei (pl. területfejlesztési) támogatás	1	0
Lakossági eszközök közvetlen bevonása (nem adóemelés! Pl.: használati díj, közmű-hozzájárulás stb.)	1	0
Üzleti szféra bevonása (magántulajdonos, koncesszió stb.)	1	0
Hitelfelvétel (beruházási hitel, kötvénykibocsátás, jelzáloghitel)	1	0
Önkormányzati vagyон értékesítése	1	0

11. Mi a fedezete az önkormányzat által felvett fejlesztési hiteleknek?
Kérjük, jelölje X-szel (több válasz lehetséges).

Ingatlan

Erre a célra elkülönített díjbevétele

Az önkormányzat adóbevétele

12. Volt-e az önkormányzat 1999-es költségvetésében céljellelű támogatási előirányzat?

1 – Igen

0 – Nem

Ha igen, akkor ...	(Kérjük, jelölje X-szel)
... lényegesen többet, mint a felét sikerült felhasználni	
... kb. a felét sikerült felhasználni	
... lényegesen kevesebbet, mint a felét sikerült felhasználni	

13. Egyetért-e a következő állításokkal?

A következő évben ...	Igen	Nem
... az önkormányzat intézményeket fog megszüntetni, összevonni	1	0
... nehezebb lesz hitelhez jutni (futamidő, fedezet stb.)	1	0
... nehezebb lesz a központi költségvetésből (az alapokat is ideértve) fejlesztési és beruházási forráshoz jutni	1	0
... csökkenni fog a működtetéshez érkező központi támogatások (normatíva, megosztott bevételek) reálértéke	1	0
... az Önök településén nőni fog a helyi adó szintje	1	0

14. Egyetért-e azzal, hogy a központi kormányzat kötelezővé tegye az értékalapú építményadó bevezetését?

Amennyiben ...	Igen	Nem
... ezzel együtt csökkenne a lakosság szja-terhe	1	0
... ezzel az önkormányzatok kötelező feladata nőne	1	0
... ezzel a feladatok ellátásának színvonala javulna	1	0

15. Egyetért-e a következő állításokkal?

A következő évben ...	Nő	Csökken	Nem változik	Nem volt hitele
... az önkormányzat 2000-ben felvett, egyéves futamidőt meghaladó hiteleinek összege a korábbi évekhez képest	1	2	3	0
... a 2000-ben felvett hitelek átlagos kamata a korábbi évek átlagához képest	1	2	3	0
... a 2000-ben felvett hitelek átlagos futamideje a korábbi évek átlagához képest	1	2	3	0

16. Az 1999-es költségvetésben volt-e előirányozva állami *céltámogatásból* származó bevétel? Ha igen, hány százalékát sikerült a céltámogatás 1999-re ütemezett részéből ténylegesen lehívni?

- 1 – Nem volt előirányozva ilyen bevétel.
2 – Volt ilyen előirányzat, és az 1999-re ütemezett rész több mint 70%-át sikerült ténylegesen lehívni.
3 – Volt ilyen előirányzat, és az 1999-re ütemezett rész 30–70%-át sikerült ténylegesen lehívni.
4 – Volt ilyen előirányzat, de az 1999-re ütemezett rész kevesebb mint 30%-át sikerült ténylegesen lehívni.
5 – Volt ilyen előirányzat, de tavalgy semmit nem sikerült belőle ténylegesen lehívni.

17. A polgármestert is beleszámítva jelenleg hány *tagja* van a képviselő-testületnek?

..... fő

18. Hány állandó *bizottsága* van a képviselő-testületnek?

..... bizottság

19. Hány *főállású köztisztviselő* dolgozik a Polgármesteri Hivatalban?

..... fő

20. E köztisztviselők közül kb. hányan rendelkeznek *felsőfokú végzettséggel*?

..... fő

21. Megváltozott-e a *jegyző* személye közvetlenül a legutóbbi önkormányzati választás után?

1 – Igen 0 – Nem

22. Az azóta eltelt időben változott-e a *jegyző* személye?

1 – Igen 0 – Nem

23. Hány *frakció* van a képviselő-testületben? (Frakció alatt értünk minden olyan – akár kétfős – képviselőcsoportot, amelynek tagjai előre egyeztetett módon általában együtt szavaznak a képviselő-testületben.)

egy sincs 1 2 3 4 5 6 7 hétnél több

24. Ha van legalább egy ilyen frakció, hány képviselő tartozik a legnagyobb frakcióhoz?

..... fő

25. Hány képviselő nem tartozik semmilyen frakcióhoz?

..... fő

26. Mi jellemzi a *képviselő-testület* és a *polgármester viszonyát*? Kérjük, húzza alá a leginkább megfelelő választ!

- 1 – A testület többsége majdnem mindig támogatja a polgármester álláspontját.
- 2 – Mindig az adott kérdéstől függ, hogy a testület többsége támogatja-e a polgármester álláspontját.
- 3 – A polgármester álláspontja ritkán nyeri el a testület többségének támogatását.

27. A képviselő-testület szavazásai során tízből átlagosan hányszor fordul elő, hogy nincs ellenszavazat?

Mindig van								Soha nincs	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

28. Összesen hány ülése volt a képviselő-testületnek az idén?

..... ülés

29. Ebből hány volt rendkívüli ülés?

..... rendkívüli ülés

30. Előfordult-e az elmúlt egy évben, hogy határozatképtelenség miatt félbeszakadt vagy elmaradt képviselő-testületi ülés?

1 – Igen 0 – Nem

31. Szinte minden képviselő-testületben megtörténik időnként, hogy elkezdik ugyan egy *napirendi pont* megtárgyalását, de végül mégsem hoznak döntést. Az Önök képviselő-testülete milyen gyakran napol el döntéseket?

- 1 – Szinte minden ülésen történik halasztás.
- 2 – Ha nem is minden ülésen, de előfordul halasztás.
- 3 – Nagyon ritkán fordul elő halasztás.
- 4 – Nem fordult elő halasztás

32. Ha akad példa a döntések elhalasztására, mik ennek a leggyakoribb *okai*? (Több okot is aláhúzhat!)

- 1 – Elegendő információ hiánya
- 2 – Rosszul előkészített előterjesztés
- 3 – A képviselő-csoportok további egyeztetést kívánnak
- 4 – Nem sikerül megegyezésre jutni
- 5 – A sok hiányzó miatt a képviselő-testület határozatképtelen
- 6 – Más szervek beleegyezésének hiánya
- 7 – Időhiány
- 8 – Egyéb ok, mégpedig:

.....

33. Van-e írásos együttműködési megállapodása az önkormányzatnak *helyi egyesülettel, alapítvánnyal vagy más civil szervezettel*?

- 1 – Van, összesen megállapodás
- 2 – Nincs

34. Van-e olyan *internetes* (világhálós) *honlap*, amelyen az önkormányzat tevékenységéről információk szerezhetők?

- 1 – Van
- 2 – Nincs
- 3 – Nem tud róla

35. A lakosság vagy vállalkozások kérhetnek-e információt az önkormányzattól *elektronikus levélben* (e-mailben) is?

- 1 – Igen
- 2 – Technikailag ez lehetséges, de a gyakorlatban nem használjuk
- 3 – Nem lehet

36. Van-e az Önök településén ...

- | | | |
|--|---------|-----------|
| ... az önkormányzatnak saját lapja vagy hírlevele? | 1 – Van | 2 – Nincs |
| ... más helyi újság? | 1 – Van | 2 – Nincs |
| ... alkalmi kiadvány? | 1 – Van | 2 – Nincs |
| ... helyi/regionális rádióadó? | 1 – Van | 2 – Nincs |
| ... helyi/regionális tévéállomás? | 1 – Van | 2 – Nincs |
| ... kábeltévé? | 1 – Van | 2 – Nincs |

37. Van-e ezek között olyan, amelyik időről időre beszámol a lakosságon vagy a képviselő-testületen belüli, önkormányzati döntésekkel kapcsolatos véleménykülönbségekről? Többet is aláhúzhat!

- 1 – Az önkormányzat saját lapja vagy hírlevele
- 2 – Más helyi újság
- 3 – Alkalmi kiadvány
- 4 – Helyi/regionális rádióadó
- 5 – Helyi/regionális tévéállomás
- 6 – Helyi kábeltévé

37a) Ha van helyi rádió vagy tévé, *beszámol-e* a képviselő-testületi ülésekről?

- 1 – Igen, élőben vagy felvételtől mindig közvetítik az üléseket.
- 2 – Igen, mindig adnak összefoglalót az ülésekről.
- 3 – Igen, de nem mindig számolnak be az ülésekről.
- 4 – Nem számolnak be a képviselő-testületi ülésekről.

38. Milyen gyakran *tájékoztatja* az önkormányzat tevékenységéről a *sajtót*?

- 1 – Rendszeres, előre eltervezett módon
- 2 – Alkalomszerűen
- 3 – Csak ha a sajtó megkeres bennünket

39. Hány *közmeghallgatást* tart az önkormányzat az egész lakosságnak ebben az évben? Kérjük, számolja bele a már megtartott és a betervezett közmeghallgatásokat is!

..... közmeghallgatás

40. Hány *fórumot* tart az önkormányzat az egész lakosságnak ebben az évben? Kérjük, számolja bele a már megtartott és a betervezett fórumokat is!

..... fórum

41. Húzza alá a felsoroltak közül azokat a *csoportos lakossági kezdeményezéseket*, amelyekre volt példa az Önök településén az idén! Többet is aláhúzhat!

- 1 – civil szervezet javaslatot tett önkormányzati döntésre
- 2 – civil szervezet nyilvánosan tiltakozott egy önkormányzati döntés ellen
- 3 – civil szervezet aláírást gyűjtött valamilyen önkormányzati ügyben
- 4 – lakosok egy csoportja javaslatot tett valamilyen önkormányzati döntésre
- 5 – lakosok egy csoportja nyilvánosan tiltakozott egy önkormányzati döntés ellen
- 6 – lakosok egy csoportja aláírást gyűjtött valamilyen önkormányzati ügyben

42. Működik-e az Ön településén ...

- | | | |
|--|----------|---------|
| ... sportegyesület? | 1 – Igen | 2 – Nem |
| ... városvédő, faluvédő vagy településszépítő egyesület? | 1 – Igen | 2 – Nem |
| ... hagyományőrző kulturális csoport? | 1 – Igen | 2 – Nem |
| ... honismereti egyesület? | 1 – Igen | 2 – Nem |
| ... polgárőrség? | 1 – Igen | 2 – Nem |
| ... önkéntes tűzoltóság? | 1 – Igen | 2 – Nem |

... ipartestület, vállalkozói egyesület?	1 – Igen	2 – Nem
... oktatási alapítvány?	1 – Igen	2 – Nem
... ifjúsági szervezet?	1 – Igen	2 – Nem
... nyugdíjasklub?	1 – Igen	2 – Nem

43. Lehetséges volna-e – megfelelő jogi és pénzügyi feltételek között – a helyi önkormányzat területén letelepíteni menekülteket (ideértve a befogadottakat és a menedékeseket is)?

1 – Igen
2 – Nem
X – Nem tudja

Köszönjük, hogy válaszolt kérdéseinkre!

A 2000 őszi lekérdezés válaszainak megoszlása

A válaszolók megoszlása a településnagyság kategóriái szerint

	N	%
1 000 fő alatt	408	54
1 – 2 000 fő között	162	22
2 - 10 000 fő között	128	17
10 000 fő felett	49	7
	747	100

A válaszolók megoszlása a költségvetésnagyság kategóriái szerint

	N	%
Szegény	425	63
Átlagos	126	19
Gazdag	119	18
	670	100

A válaszolók megoszlása a beruházási aktivitás kategóriái szerint

	N	%
Működtető	171	29
Közepes beruházó	279	47
Nagyberuházó	141	24
	591	100

II. Melléklet

AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELEK JELLEMZŐI

Amikor az önkormányzatok beruházásaik finanszírozásához piaci hiteleket vesznek fel, kézenfekvő megoldás számukra a számlavezető bankjuk által kínált lehetőségek kihasználása. Ez a bank ugyanis számlavezető helyzeténél fogva teljes körű információval rendelkezik az önkormányzat fizetőképességéről, valamint az önkormányzat nemfizetése esetében is viszonylag könnyen „behajthatja” a pénzét.

Bár a pénzügyi szolgáltatások nem esnek a közbeszerzési törvény hatálya alá¹, az önkormányzatok pályázatot is kiírhatnak pénzügyi szolgáltatóik kiválasztására.

Azon önkormányzatoknak, amelyek egy-egy beruházás finanszírozásához keresnek banki partnert, a következő szempontokat célszerű figyelembe venni a hitelt nyújtó bank kiválasztásakor.

A hitel kamata, annak változása

A kamatszámítás módjaként általában valamilyen formulát jelölnek meg, a változást a BUBOR-hoz, EURIBOR-hoz, vagy az MNB alapkamathoz szokták kötni. A hosszabb távú hitelek általában magasabb kamatúak is, amit a hosszabb táv nagyobb kockázatával lehet indokolni. A hosszabb távon állandó kamatok jelenleg ritkák a magyar piacon.

Egyéb banki költségek, jutalékok, díjak nagysága

Ilyen díjak a kezelési költségek, a rendelkezésre tartási jutalék, a szerződéskötési díj, szerződés közokiratba foglalása, és bármi más költség, ami a kamatok illetve a tőke visszafizetése felett az adóst terheli. Ezek éves értéke a hitel értékének 0,5–1,5 %-át is elérheti.

Futamidő

A hitel visszafizetésének maximális ideje ma Magyarországon 8-10 év. Általában elmondhatjuk azonban, hogy az önkormányzatokra inkább jellemző a rövid, egy évnél kevesebb lejáratú hitelek felvétele, amelyekből működési hiányt finanszíroznak. Beruházás finanszírozás esetében is előfordulhat rövid távú hitelek sorozatos felvétele, ez esetben számolnia kell a kamatok lényeges változásának lehetőségével, a refinanszírozási kockázattal. Az önkormányzat rövid távú hitel felvételére kényszerülhet a projektfinanszírozás helytelen cash-flow számításainak következtében is.

Türelmi idő

Az az időtáv, amíg az adós mentesül a tőkerész visszafizetése alól. Célszerű az alku részévé tenni azon esetekben, amikor a beruházás jövedelemtermelő képessége időben nem kiegyenlített, így a hozamok csak az első néhány év eltelte után jelentkeznek. Ugyanakkor hátrányos is lehet a hosszú türelmi idő, mert késlelteti a hitel visszafizetését, így az újabb, más célú hitelek csak kedvezőtlenebb feltételekkel vehetők fel. Általában a hitel teljes futamidejének az első negyede szokott a türelmi idő lenni.

A hitelhez szükséges garanciák

A hitelgarancia a hitelfelvétel témakör egyik sokat vitatott pontja. A magyar gyakorlatban a kért garancia ritkán kapcsolódik a finanszírozott beruházáshoz. A biztosíték a hitelező számára nyújtott azon lehetőség, hogy az adós egyéb pénzügyi és reáleszközeivel fedezze követelését.

Különböző okok miatt ez a fizikai eszközökön alapuló biztosíték nem a legjobb megoldás a hitel biztonságossá tételére. Az olyan fizikai tőkejavaktól, amelyek nem az önkormányzati feladatok ellátásához nyújtanak segítséget, a helyi szintű kormányzatoknak ajánlatos lehet megszabadulni azért, hogy az amúgy is szűkös város- vagy területirányítási kapacitásukat ne pazarolják egy magánjellegű tevékenységre. A helyi önkormányzati feladatok ellátásához közvetve, vagy közvetlenül szükséges fizikai tőkejavakat pedig nem szabad biztosítékként felajánlva kockáztatni.

¹ Törvény a közbeszerzésekről, 1995. évi XL. törvény 9. §.

A hitel lehívása

A hitel lehívása lehetséges egy összegben, vagy bármely más, az önkormányzat (a beruházás) számára megfelelő ütemezésben. A különböző cash-flow-jú hitelek nagyban hasonlíthatnak egy-egy kötvénykonstrukcióhoz, a különbség igazából csak a befektetői körben különbözik. (Tulajdonképpen a magyar piacon fellelhető kötvénykonstrukciókat inkább bankhiteleknek kellene nevezni, hiszen a legtöbb esetben csupán az történik, hogy a bank kötvényeket jegyez le, nem pedig hitelt nyújt a szó klasszikus értelmében.)²

Kedvezményes kamatozású hitellehetőségek

Néhány bank, amely valamely segélyszervezettel, esetleg az állammal együttműködik, az együttműködés keretén belül tud kedvezményes kamatozású hiteleket nyújtani. Ilyen például a turisztikai fejlesztések kamattámogatása, vagy az ún. német szénszegély hitelei. Ezekről, illetve ezek kombinálásának lehetőségéről érdemes tájékozódni az egyes bankoknál.

Egyéb információk

Ide tartozik minden olyan információ, amely a bank speciális ajánlatait, feltételeit tartalmazza³.

² Igazi változás ezen a téren akkor lesz várható, amikor az önkormányzati kötvényeket mások is vásárolhatják, azaz kereskedhetnek velük. Meg kell azonban jegyezni, hogy az értékpapírtörvény életbelépése óta nyilvános önkormányzati kibocsátás nem történt.

³ A fenti felsorolás természetesen nem készülhetett a teljesség igényével, inkább csak egy segédlistát nyújt az önkormányzatok számára a bankok kínálatai közti eligazodásban (Barati, 1999a, Barati-Szalai, 1999, Petersen, 1999).

III. Melléklet

III-1. Táblázat. Az önkormányzati várakozások régiók szerinti megoszlásban*

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld
Az önkormányzat intézményeket fogszüntetni (N)	5	13	21	13	28	8
%	13,2	14,4	14,9	9,2	21,7	10
Nehezebb lesz hitelhez jutni (N)	14	47	63	82	84	42
%	47,2	52,2	49,2	61,2	67,2	56
Nehezebb lesz központi beruházási forráshoz jutni (N)	35	75	113	121	110	71
%	89,7	81,5	80,1	84	85,3	81,6
Nehezebb lesz központi működési forráshoz jutni (N)	34	80	113	125	114	76
%	85	86	76,9	85,6	85,7	83,5
Nőni fog a helyi adókszingje (N)	20	42	55	49	41	25
%	51,3	45,2	37,4	33,1	30,8	28,1

* A százalékos megoszlás az adott régió belül adott igen válaszok arányát jelenti.

III-2. Táblázat. Az önkormányzati várakozások a beruházási gyakorlat szerinti megoszlásban*

	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó
Az önkormányzat intézményeket fog megszüntetni	22	38	23
%	14	14,7	28
Nehezebb lesz hitelhez jutni	97	131	57
%	64,2	53	50
Nehezebb lesz központi beruházási forráshoz jutni	136	214	103
%	84,5	82	80,5
Nehezebb lesz központi működési forráshoz jutni	141	222	109
%	86,5	83,5	82
Nőni fog a helyi adók szintje	50	109	51
%	30,7	40,2	38,9

* A százalékos megoszlás az adott kategórián belül adott igen válaszok arányát jelenti.

III-3. Táblázat. Az önkormányzati várakozások az önkormányzat gazdagsága szerinti megoszlásban*

	Szegény	Átlagos	gazdag
Az önkormányzat intézményeket fog megszüntetni	15	17	18
%	19	14,3	16,2
Nehezebb lesz hitelhez jutni	49	60	57
%	62	52,2	54,3
Nehezebb lesz központi beruházási forráshoz jutni	73	95	87
%	86,9	79,8	79,1
Nehezebb lesz központi működési forráshoz jutni	79	101	93
%	92,9	82,1	83,8
Nőni fog a helyi adók szintje	33	46	51
%	38,4	37,4	44,7

* A százalékos megoszlás az adott kategórián belül adott igen válaszok arányát jelenti.

III-4. Táblázat. Az önkormányzati várakozások a lakosságszám szerinti kategóriákban*

	1000 fő alatt	1-2,000	2-5,000	5-10,000	10-20,000	20-50,000	50-100,000	100,000-
Az önkormányzat intézményeket fog megszüntetni	63	15	15	4	3	3	1	1
%	15	11	17	14	26	44	36	60
Nehezebb lesz hitelhez jutni	245	63	41	9	4	1	1	-
%	62	50	51	39	41	23	18	-
Nehezebb lesz központi beruházási forráshoz jutni	355	114	67	19	9	6	2	0
%	83	84	84	81	77	84	66	20
Nehezebb lesz központi működési forráshoz jutni	355	121	73	22	11	6	3	1
%	81	87	83	90	88	84	100	54
Nőni fog a helyi adók szintje	138	55	46	15	3	4	1	1
%	31,8	41,4	54	56,6	25	52	30	43

* A százalékos megoszlás az adott kategórián belül adott igen válaszok arányát jelenti.

III-5. Táblázat. Az önkormányzati várakozások a beruházási gyakorlat szerinti megoszlásban

	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó
A magyar gazdaság helyzete	4.95	4.95	5.21
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzete	3.88	3.9	4.04
A magyar gazdaság helyzetének változása	5.21	5.16	5.17
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzetének változása	3.9	3.82	4.14

III-6. Táblázat. Az önkormányzati várakozások az önkormányzat gazdagsága szerinti megoszlásban

	Szegény	Átlagos	Gazdag
A magyar gazdaság helyzete	5.16	5.13	5.05
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzete	3.82	3.83	3.89
a magyar gazdaság helyzetének változása	5.23	5.37	5.45
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzetének változása	3.84	3.82	3.92

III-7. Táblázat. Az önkormányzati várakozások régiók szerinti megoszlásban

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak - Alföld	Dél-Alföld
A magyar gazdaság helyzete	5.34	5.21	5.12	4.76	4.47	5.14	5.02
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzete	4.15	3.93	3.97	4.04	3.42	3.86	3.73
A magyar gazdaság helyzetének változása	5.51	5.41	5.12	4.84	4.87	5.35	5.33
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzetének változása	4.19	3.88	3.82	3.96	3.43	3.92	3.79

III-8. Táblázat. Az önkormányzati várakozások a lakosságszám szerinti kategóriákban

	1000 alatt	1-2,000 fő	2-5,000	5-10,000	10-20,000	20-50,000	50-100,000	100,000 0-
A magyar gazdaság helyzete	4.86	4.12	5.11	5.66	5.47	5.63	6.28	5.66
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzete	3.74	4.08	3.96	4.04	4.22	3.67	4.81	4.08
A magyar gazdaság helyzetének változása	5.02	5.27	5.29	5.77	5.48	5.44	6.72	5.25
Az önkormányzat jelenlegi gazdasági helyzetének változása	3.43	3.91	3.9	4.15	4.34	4.08	4.43	3.71

VI. Melléklet

IV-1. Táblázat. A folyó bevételek tervezett változása régióként

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld	Dél-Alföld	
Nő	23	37	65	68	59	49	31	332
Oszlop %	0,79	0,56	0,59	0,61	0,58	0,71	0,67	
Sor %	0,07	0,11	0,2	0,20	0,18	0,15	0,09	
Csökken	3	15	19	10	14	9	7	77
Oszlop %	0,11	0,23	0,17	0,09	0,14	0,13	0,15	
Sor %	0,04	0,19	0,25	0,13	0,18	0,12	0,09	
Nem változik	3	14	26	34	28	11	8	124
Oszlop %	0,11	0,21	0,24	0,30	0,28	0,16	0,17	
Sor %	0,02	0,11	0,21	0,27	0,23	0,09	0,06	
	29	66	110	112	101	69	46	533

IV-2. Táblázat. A folyó bevételek tervezett változása az önkormányzat gazdagsága szerint

	Szegény	Átlagos	Gazdag	
Nő	43	80	65	188
Oszlop %	0,52	0,73	0,6	
Sor %	0,23	0,43	0,35	
Csökken	11	12	19	42
Oszlop %	0,13	0,11	0,17	
Sor %	0,26	0,29	0,45	
Nem változik	28	18	25	71
Oszlop %	0,34	0,16	0,23	
Sor %	0,39	0,25	0,35	
	82	110	109	301

IV-3. Táblázat. A folyó bevételek tervezett változása az önkormányzat beruházási hajlandósága szerint

	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó	
Nő	75	149	73	297
Oszlop %	0,56	0,67	0,65	
Sor %	0,23	0,50	0,25	
Csökken	19	29	16	64
Oszlop %	0,14	0,13	0,14	
Sor %	0,3	0,45	0,25	
Nem változik	41	46	23	110
Oszlop %	0,30	0,21	0,21	
Sor %	0,37	0,42	0,21	
	135	224	112	471

V. Melléklet

V-1. Táblázat. Az SZJA tervezett változása régiók szerint

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld	Dél-Alföld	
Nő	29	63	68	85	73	60	43	421
Oszlop %	0,78	0,74	0,56	0,63	0,66	0,72	0,78	
Sor %	0,09	0,19	0,20	0,25	0,22	0,18	0,13	
Csökken	2	7	20	11	7	11	3	61
Oszlop %	0,05	0,08	0,17	0,08	0,06	0,13	0,05	
Sor %	0,03	0,09	0,26	0,14	0,09	0,14	0,04	
Nem változik	6	15	33	38	30	12	9	143
Oszlop %	0,16	0,18	0,27	0,28	0,27	0,14	0,16	
Sor %	0,05	0,12	0,27	0,31	0,24	0,1	0,07	
	37	85	121	134	110	83	55	625

V-2. Táblázat. Az SZJA tervezett változása az önkormányzat gazdagsága szerint

	Szegény	Átlagos	Gazdag	
Nő	55	86	87	228
Oszlop %	0,63	0,74	0,77	
Sor %	0,24	0,38	0,38	
Csökken	11	12	5	28
Oszlop %	0,13	0,10	0,04	
Sor %	0,39	0,43	0,18	
Nem változik	21	18	21	60
Oszlop %	0,24	0,16	0,19	
Sor %	0,35	0,3	0,35	
	87	116	113	316

V-3. Táblázat. Az SZJA tervezett változása az önkormányzat beruházási hajlandósága szerint

	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó	
Nő	105	188	84	377
Oszlop %	0,67	0,73	0,66	
Sor %	0,28	0,5	0,23	
Csökken	14	21	15	50
Oszlop %	0,09	0,08	0,12	
Sor %	0,28	0,42	0,3	
Nem változik	37	49	29	115
Oszlop %	0,24	0,19	0,23	
Sor %	0,32	0,43	0,25	
	156	258	128	542

VI. Melléklet

VI-1. Táblázat. Az iparüzési adó változásával kapcsolatos várakozások megoszlása régiók szerint

	Közép-Magyarországi	Közép-Dunántúli	Nyugat-Dunántúli	Dél-Dunántúli	Észak-Magyarországi	Észak-Alföldi	Dél-Alföldi	
Nő	45	22	32	30	31	26	22	208
Oszlop %	0,68	0,26	0,31	0,31	0,32	0,4	0,45	
Sor %	0,22	0,11	0,15	0,14	0,15	0,135	0,11	
Csökken	8	27	18	11	25	10	7	106
Oszlop %	0,12	0,32	0,17	0,11	0,26	0,16	0,14	
Sor %	0,08	0,25	0,17	0,10	0,24	0,09	0,07	
Nem változik	13	36	53	56	40	29	20	247
Oszlop %	0,2	0,42	0,51	0,58	0,42	0,45	0,41	
Sor %	0,06	0,15	0,21	0,23	0,16	0,12	0,08	
	66	85	103	97	96	65	49	561

VI-2. Táblázat. Az iparüzési adó változásával kapcsolatos várakozások megoszlása az önkormányzat gazdagsága szerinti kategóriákban

	Szegény	Átlagos	Gazdag	
Nő	24	37	42	103
Oszlop %	0,31	0,34	0,43	
Sor %	0,23	0,36	0,41	
Csökken	15	18	18	51
Oszlop %	0,19	0,17	0,19	
Sor %	0,29	0,36	0,35	
Nem változik	39	54	38	131
Oszlop %	0,5	0,5	0,39	
Sor %	0,3	0,41	0,29	
	78	109	98	285

VI-3. Táblázat. A iparűzési adó változásával kapcsolatos várakozások az önkormányzat beruházási hajlandósága szerinti kategóriákban

	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó	0
Nő	45	77	37	159
Oszlop %	0,33	0,36	0,33	
Sor %	0,28	0,48	0,23	
Csökken	24	34	29	87
Oszlop %	0,18	0,16	0,26	
Sor %	0,28	0,39	0,33	
Nem változik	66	103	47	216
Oszlop %	0,49	0,48	0,42	
Sor %	0,31	0,48	0,22	
	135	214	113	462

VII. Melléklet

VII-1. Táblázat. A felhalmozási kiadások változásával kapcsolatos várakozások megoszlása régiók szerint

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld	Dél-Alföld	
Nő	12	23	42	34	28	30	19	188
Oszlop %	0,36	0,29	0,4	0,29	0,27	0,4	0,36	
Sor %	0,06	0,12	0,22	0,18	0,15	0,16	0,10	
Csökken	18	42	40	65	50	30	23	268
Oszlop %	0,55	0,54	0,38	0,55	0,49	0,4	0,43	
Sor %	0,07	0,16	0,15	0,24	0,19	0,11	0,09	
Nem változik	3	13	23	20	25	15	12	111
Oszlop %	0,09	0,17	0,22	0,17	0,24	0,2	0,22	
Sor %	0,03	0,12	0,21	0,18	0,23	0,14	0,11	
	33	78	105	119	103	75	54	567

VII-2. Táblázat. A felhalmozási kiadások változásával kapcsolatos várakozások megoszlása az önkormányzat gazdagsága szerinti kategóriákban

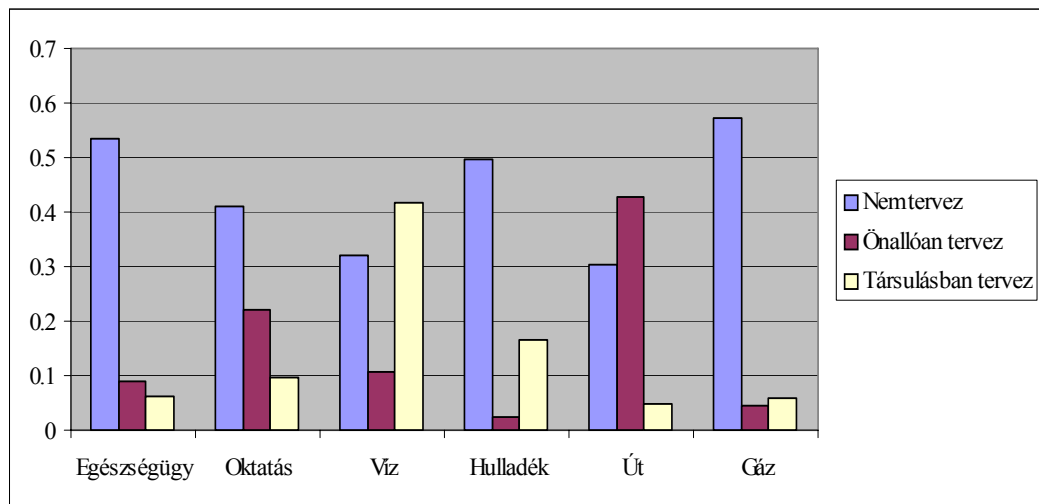
	Szegény	Átlagos	Gazdag	
Nő	30	33	30	93
Oszlop %	0,41	0,29	0,28	
Sor %	0,32	0,35	0,32	
Csökken	26	54	62	142
Oszlop %	0,35	0,47	0,57	
Sor %	0,18	0,38	0,44	
Nem változik	18	28	17	63
Oszlop %	0,24	0,24	0,16	
Sor %	0,29	0,44	0,27	
	74	115	109	298

VII-3. Táblázat. A felhalmozási kiadások változásával kapcsolatos várakozások megoszlása az önkormányzat beruházási hajlandósága szerinti kategóriákban

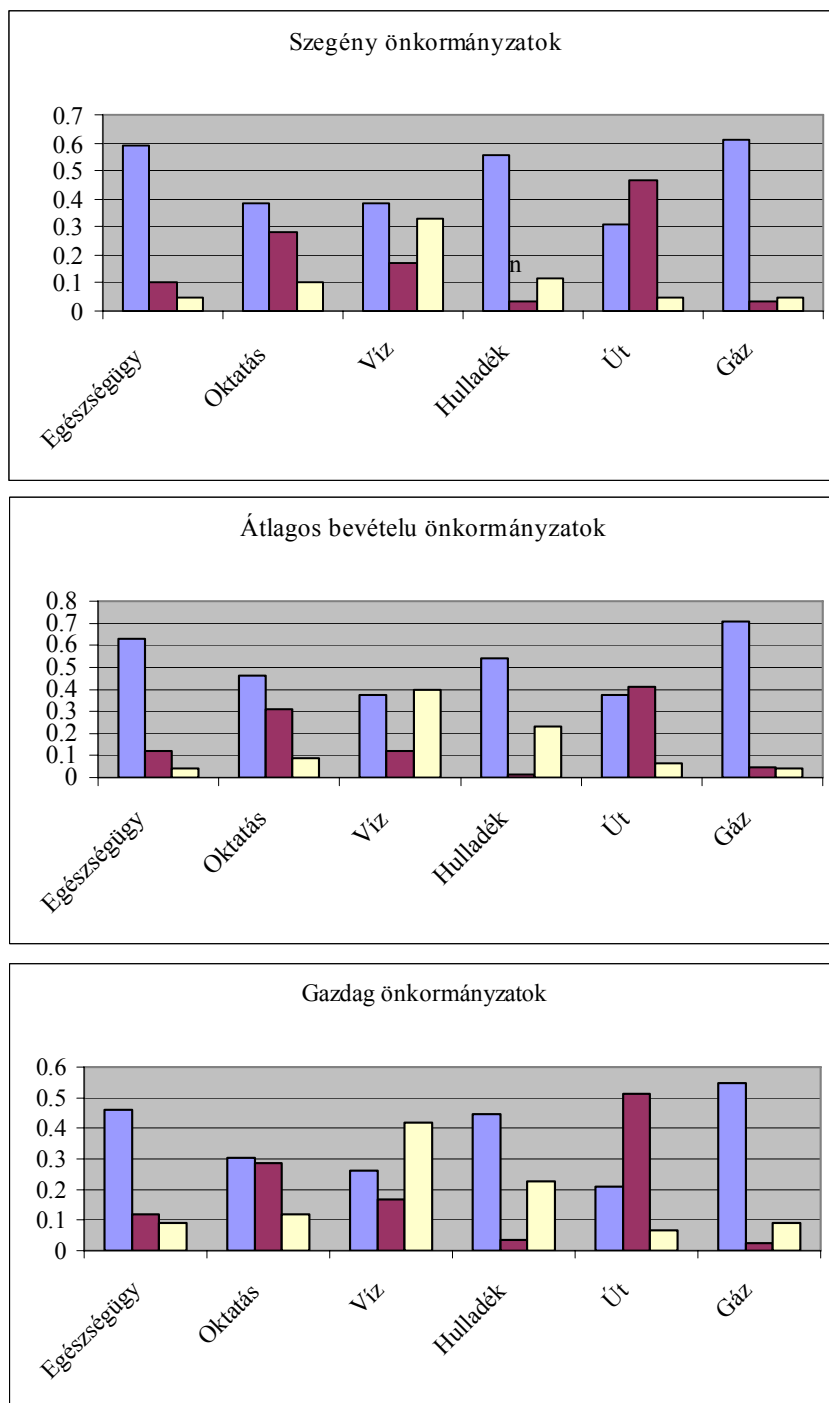
	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó	
Nő	65	74	34	173
Oszlop %	0,45	0,29	0,26	
Sor %	0,38	0,43	0,2	
Csökken	44	132	79	255
Oszlop %	0,30	0,51	0,61	
Sor %	0,17	0,52	0,31	
Nem változik	37	51	17	105
Oszlop %	0,26	0,2	0,13	
Sor %	0,35	0,49	0,16	
	146	257	130	533

VIII. melléklet

VIII-1. Ábra. Az önkormányzatok beruházásával kapcsolatos adatok



VIII-2. Ábra. Az önkormányzatok beruházási tervei a bevételi kategóriák szerint
A színek a fenti ábrával megegyező kategóriákat jelentenek.



IX. Melléklet

IX-1. Táblázat. A források tervezésének megoszlása az önkormányzati gazdagság alapján képzett kategóriákban

	Szegény	Átlagos	Gazdag
Címzett és céltámogatás	45	70	79
%	23	36	41
Egyéb központi forrás	54	76	86
%	25	35	39
Nemzetközi szervezet	22	37	46
%	21	35	43
Regionális támogatás	66	98	104
%	25	37	39
Lakossági közvetlen	38	55	64
%	24	35	41
Üzleti szféra	5	16	20
%	12	39	49
Hitel	29	44	51
%	23	35	41
Vagyonértékesítés	22	41	36
%	22	41	36

IX-2. Táblázat. A források tervezésének megoszlása az önkormányzat nagysága alapján képzett kategóriákban (N)*

	Címzett és céltámogatás	Egyéb központi forrás	Nemzetközi szervezet	Regionális támogatás	Lakossági közvetlen	Üzleti szféra	Hitel	Vagyonértékesítés
1000 fő alatt	239	241	123	343	182	43	116	87
1-2,000	83	87	42	114	72	14	52	37
2-5,000	56	60	23	69	50	12	28	28
5-10,000	19	16	6	21	18	3	12	14
10-20,000	11	10	8	11	10	5	7	7
20-50,000	7	7	7	7	5	4	6	4
50-100,000	3	3	3	3	3	2	3	3
100,000-	2	2	2	2	2	2	2	2

*Itt nem jelöltük a %-okat, tekintettel a kategóriák döntő részének alacsony elemszámára.

X. Melléklet

X-1. Táblázat. Az éven túli hitelek változásával kapcsolatos várakozások megoszlása régiók szerint

	Közép-Magyarország	Közép-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Észak-Magyarország	Észak-Alföld	Dél-Alföld	
Nő	4	17	10	19	24	16	8	98
Oszlop %	0,15	0,30	0,19	0,30	0,39	0,30	0,28	
Sor %	0,04	0,17	0,10	0,2	0,24	0,16	0,08	
Csökken	11	14	19	12	13	17	8	94
Oszlop %	0,41	0,25	0,37	0,19	0,21	0,32	0,28	
Sor %	0,11	0,15	0,20	0,13	0,14	0,18	0,09	
Nem változik	12	25	23	32	25	20	13	150
Oszlop %	0,44	0,47	0,44	0,51	0,40	0,38	0,45	
Sor %	0,08	0,167	0,15	0,21	0,17	0,13	0,09	
	27	56	52	63	62	53	29	342

X-2. Táblázat. Az éven túli hitelek változásával kapcsolatos várakozások megoszlása az önkormányzat gazdagsága szerinti kategóriákban

	Szegény	Átlagos	Gazdag	
Nő	20	18	23	61
Oszlop %	0,29	0,2	0,29	
Sor %	0,33	0,3	0,38	
Csökken	12	31	25	68
Oszlop %	0,17	0,34	0,32	
Sor %	0,18	0,46	0,37	
Nem változik	38	43	31	112
Oszlop %	0,54	0,47	0,39	
Sor %	0,34	0,38	0,28	
	70	92	79	241

X-3. Táblázat, Az éven túli hitelek változásával kapcsolatos várakozások megoszlása az önkormányzat beruházási hajlandósága szerinti kategóriákban

	Működtető	Közepes beruházó	Nagyberuházó	
Nő	28	43	16	87
Oszlop %	0,34	0,29	0,22	
Sor %	0,32	0,49	0,18	
Csökken	16	47	22	85
Oszlop %	0,19	0,31	0,3	
Sor %	0,19	0,55	0,26	
Nem változik	39	60	36	135
Oszlop %	0,47	0,4	0,49	
Sor %	0,29	0,44	0,27	
	83	150	74	307

XI. Melléklet

A faktorelemzés korrelációs mátrixa

	Lakosérték elés	Lakoséréke lés vált	Gazdasági helyzet	Önkorm. Gazdasági	Nemzeti gazd helyzet	Nemzeti gazd helyzet vált	Hitel	Infláció	Munkanél küliek	Segélyezett	Intézmény- összevonás	Hitelfelvétel nehezebb	Központi támogatás	Központi támogatás	Település jogállása	Régió	Fejlesztés aránya	Hosszútávú hitel	Fejlesztés hitelarány
Lakosértékelés	1																		
Lakosérékelés vált	0.76	1																	
Gazdasági helyzet	0.29	0.36	1																
Önkorm. gazdasági helyzet vált	0.28	0.41	0.83	1															
Nemzeti gazd helyzet	0.17	0.22	0.29	0.37	1														
Nemzeti gazd helyzet vált	0.25	0.3	0.36	0.47	0.67	1													
Hitel	-0.09	-0.11	-0.07	-0.1	0.06	0.04	1												
Infláció	-0.09	-0.14	-0.14	-0.19	-0.22	-0.3	0.1	1											
Munkanélküliek	-0.04	-0.05	-0.13	-0.19	-0.18	-0.28	-0.05	0.15	1										
Segélyezett	-0.05	-0.1	-0.15	-0.21	-0.15	-0.21	0.02	0.08	0.55	1									
Intézmény-összevonás	-0.06	-0.1	-0.12	-0.12	-0.06	-0.04	0.1	0.06	0	0.06	1								
Hitelfelvétel nehezebb	-0.07	-0.11	-0.17	-0.23	-0.16	-0.24	-0.03	0.13	0.26	0.21	0.04	1							
Központi támogatás nehezebb	-0.12	-0.12	-0.08	-0.17	-0.21	-0.26	0.02	0.13	0.1	0.2	-0.01	0.31	1						
Központi támogatás csökken	-0.05	-0.1	-0.12	-0.23	-0.16	-0.24	0	0.13	0.13	0.18	0.01	0.2	0.39	1					
Település jogállása	0.08	0.04	-0.03	-0.01	-0.07	-0.07	-0.14	0.08	0.16	0	-0.24	0.13	0.05	0.01	1				
Régió	0	-0.04	-0.08	-0.1	-0.06	-0.06	0.03	-0.02	0.21	0.19	0.05	0.02	-0.05	0.03	-0.06	1			
Fejlesztés aránya	0	0	-0.01	0	0.02	0	0	0.04	-0.08	-0.07	-0.02	-0.02	0.02	0.02	0	0.02	1		
Hosszútávú hitel	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	0.04	0.07	0.16	-0.05	-0.14	-0.09	0.11	0	-0.01	0.01	-0.44	0.02	0.16	1	
Fejlesztés hitelarány	-0.01	-0.01	-0.07	-0.07	-0.03	0.02	0.02	0.01	-0.07	0.02	-0.01	0.05	0.03	0.02	0.01	-0.06	-0.01	0.31	1

XII. Melléklet

A faktorelemzés reprodukált korrelációs mátrixa

	Lakosértékelés	Lakosérkékelés vált	Gazdasági helyzet	Önkorm. Gazdasági	Nemzeti gazd helyzet	Nemzeti gazd helyzet vált	Hitel	Infláció	Munkanélküliek	Segélyezett	Intézmény-összevonás	Hitelfelvétel nehezebb	Központi támogatás	Központi támogatás	Település jogállása	Régió	Fejlesztés aránya	Hosszútávú hitel	Fejlesztés hitelarány
Lakosértékelés	0.86	-0.08	-0.04	-0.07	0.03	0.01	0.01	-0.09	-0.05	0	-0.03	0	0.04	0.04	-0.02	0	0	-0.01	-0.08
Lakosérkékelés vált	0.84	0.84	-0.07	-0.04	0.02	0	0.03	-0.07	-0.01	-0.01	-0.04	0	0.05	0	-0.04	-0.01	0	-0.02	-0.07
Gazdasági helyzet	0.33	0.43	0.76	0.07	-0.11	-0.1	0.07	0.1	0.05	0.01	0	0	-0.1	-0.1	0.05	0.03	-0.03	0.04	0.17
Önkorm. Gazdasági helyzet vált	0.35	0.45	0.76	0.78	-0.11	-0.07	0.05	0.11	0.05	0.02	0.02	0.02	-0.07	-0.1	0.05	0.02	-0.01	0.04	0.14
Nemzeti gazd helyzet	0.14	0.2	0.4	0.548	0.7	-0.03	-0.19	0.04	-0.02	-0.04	0.09	0.01	0.03	0.09	-0.04	-0.02	0.02	-0.03	-0.08
Nemzeti gazd helyzet vált	0.23	0.3	0.46	0.54	0.7	0.74	-0.13	0.04	-0.03	-0.01	0.09	0.01	0.05	0.07	0	0.01	0.03	-0.04	-0.06
Hitel	-0.1	-0.14	-0.15	-0.15	0.25	0.17	0.7	-0.22	-0.01	-0.02	-0.15	-0.05	0.01	0	0.02	0.06	-0.05	-0.01	0.02
Infláció	0	-0.07	-0.24	-0.3	-0.27	-0.34	0.32	0.53	0.06	0.03	-0.06	-0.03	-0.08	-0.08	-0.06	0.06	-0.09	0.09	0.16
Munkanélküliek	0.01	-0.04	-0.18	-0.24	-0.16	-0.25	-0.04	0.09	0.68	-0.09	0	-0.06	-0.06	-0.05	-0.03	-0.19	0.03	0.1	0.04
Segélyezett	-0.04	-0.08	-0.17	-0.23	-0.11	-0.2	0.04	0.05	0.64	0.67	-0.02	-0.06	-0.03	-0.07	-0.24	-0.19	0.08	-0.11	0.04
Intézmény-összevonás	-0.03	-0.05	-0.11	-0.15	-0.14	-0.13	0.24	0.12	0	0.09	0.51	-0.15	0.02	-0.01	0.22	-0.03	0.19	-0.09	0.09
Hitelfelvétel nehezebb	-0.07	-0.1	-0.18	-0.25	-0.18	-0.25	0.03	0.16	0.32	0.36	-0.06	0.1	-0.12	-0.17	-0.03	0.03	0.05	0.01	-0.13
Központi támogatás nehezebb	-0.16	-0.16	0.15	-0.1	-0.23	-0.31	0	0.21	0.16	0.23	-0.02	0.42	0.66	-0.16	0.02	0.1	0	-0.04	-0.04
Központi támogatás csökken	-0.09	-0.1	-0.03	-0.13	-0.25	-0.31	0.01	0.21	0.19	0.25	0.02	0.43	0.55	0.19	0.03	0.08	-0.06	-0.07	-0.04
Település jogállása	0.1	0.07	-0.09	-0.06	-0.33	-0.08	-0.17	0.14	0.19	0.03	-0.47	0.37	0.04	-0.02	0.73	0.08	0	0.08	0.03
Régió	0	-0.03	-0.11	-0.12	-0.04	-0.07	-0.04	-0.09	0.4	0.38	0.09	0.16	-0.16	-0.05	-0.14	0.56	-0.18	-0.06	0.08
Fejlesztés aránya	0	0	0.02	0.01	0	-0.03	-0.05	0.13	-0.11	-0.15	-0.21	0	0.02	0.08	0	0.19	0.82	-0.09	0.02
Hosszútávú hitel	-0.03	-0.03	-0.09	-0.09	-0.07	0.11	0.16	-0.14	-0.24	-0.07	0.2	-0.07	0.03	0.08	-0.52	0.07	0.26	0.73	-0.12
Fejlesztés hitelarány	0.07	0.06	-0.23	-0.21	0.05	0.08	0	-0.15	-0.12	-0.03	-0.1	-0.01	0.07	0.06	-0.02	-0.14	-0.03	0.43	0.67

A diagonális alatti háromszög a reprodukált korrelációs mátrixot, a diagonális a reprodukált kommunalításokat, végül a diagonális feletti háromszög a megfigyelt és a reprodukált korrelációk közötti reziduálisokat tartalmazza.

XIII. Melléklet

A regresszió analízis változóinak korrelációs táblázata

	Folyó bevétel	Normatív hozzájárulás	Iparüzési és idegenforgalmi adó	Kommunális-, telek- és építményadó	Tőkejellegű és felhalmozási bevétel	Vagyoneladás bevétele	Részvényeladás bevétele	Állami fejl. tám. mértéke	Működési kiadások	Felhalm. és tőkejell kiadások	Fejlesztési és felújítási kiadások	Éven túli hitel összege	Összes hitel nagysága
Folyó bevétel	1	0.7	0.26	0.72	0.79	0.63	0.02	0.8	0.9	0.8	0.8	0.01	0.72
Normatív hozzájárulás	0.7	1	0.54	0.77	0.55	0.52	0.06	0.67	0.77	0.57	0.53	0.02	0.47
Iparüzési és idegenforgalmi adó	0.25	0.54	1	0.37	0.07	0.09	0.5	0.06	0.3	0.07	0.07	0.05	0.1
Kommunális-, telek- és építményadó	0.72	0.77	0.37	1	0.71	0.65	0.25	0.76	0.76	0.71	0.68	0.04	0.58
Tőkejellegű és felhalmozási bevétel	0.79	0.55	0.07	0.71	1	0.73	0	0.89	0.85	0.9	0.98	0	0.68
Vagyoneladás bevétele	0.63	0.52	0.1	0.65	0.73	1	0	0.9	0.7	0.78	0.66	0.01	0.75
Részvényeladás bevétele	0.02	0.07	0.5	0.24	0	0	1	0	0.03	0	0	0	0
Állami fejl. tám.	0.89	0.68	0.07	0.76	0.89	0.9	0	1	0.9	0.9	0.9	0	0.74
Működési kiadások	0.9	0.7	0.31	0.76	0.85	0.69	0.03	0.9	1	0.92	0.86	0.01	0.71
Felhalm. és tőkejell kiadások	0.86	0.58	0.08	0.7	0.9	0.78	0	0.98	0.92	1	0.92	0.01	0.76
Fejlesztési és felújítási kiadások	0.8	0.5	0.07	0.68	0.9	0.6	0	0.9	0.86	0.92	1	0	0.7
Éven túli hitel összege	0.01	0.02	0.05	0.04	0	0.01	0	0	0.01	0.01	0	1	0.6
Összes hitel nagysága	0.72	0.4	0.1	0.57	0.68	0.75	0	0.74	0.71	0.76	0.7	0.6	1

Hivatkozások jegyzéke

- A Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának honlapja:
<http://www.mfa.gov.hu/euanyag/gykerdes/top/4.html>
- Amborski, David P. [1998]: Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing. ICURR Press. Toronto, Ontario. pp. 15.
- Apatini Kornélné - Barati Izabella – Keményné Koncz Ildikó. [2001]: Az önkormányzati garanciaprogram; Javaslat az önkormányzati garanciarendszer intézményi hátterének kidolgozására. Szerkesztette: Barati Izabella. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal részére. Budapest.
- Az Európa Tanács 1263/1999/EK 1999. június 21-i Rendelete a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel
- Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1260 / 1999 / EK rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről melléklete
- Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1264/1999/EK Rendelete egy Kohéziós Alapot létrehozó 1164/64/EK rendelet módosításáról
- Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1267/1999/EK Rendelete a csatlakozásra felkészítő szerkezetátalakítási irányvonalak eszközrendszerének létrehozásáról
- Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1268/99/EK Rendelete a közép-kelet-európai országok csatlakozást megelőző mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedéseire a csatlakozást megelőző időszakban vonatkozó közösségi támogatásról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1999. június 21-i 1261/1999/EK Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról
- Baar, Kenneth [2000]: CONTRACTING OUT LOCAL PUBLIC SERVICES IN A TRANSITION ECONOMY. Tanulmány a Világbank SNDP program számára. Budapest.. pp. 10.

- Bahl, R.oy. [2000]: Intergovernmental Transfers in Developing Countries. Principles and Practice. Világbank. Háttér tanulmány. Washington, D. C. pp. 2
- Barabás, Gyula – Hamecz, István – Neményi, Judit: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. Közgazdasági Szemle, XLV. évf., 1998. Szeptember pp. 798.
- Barati Izabella – Szalai Ákos [1999]: Fiscal Decentralization. The Canadian Urban Institute. Toronto.
- Barati Izabella [2000]: Az önkormányzati hitelfelvétel elősegítése - Önkormányzati garanciaalap. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal számára. Budapest
- Barati Izabella. [2000]: Önkormányzati adatok 2000-ben. TÁRKI műhelytanulmány. Budapest. pp. 14.
- Barati, Izabella [1999]: Önkormányzati hitelezés, hitelképesség. Kanadai Urbanisztikai Intézet. Toronto.
- Barati, Izabella, [2000]: The relationship between creditworthiness and local income, A „National Conference on Local Taxes and Fees” konferencia előadásanyaga. Szófia, 2000. június 30.
- Barati, Jókay, Kálmán, Kopányi: Municipal Infrastructure Financing in Hungary: Four Cases, 1998. World Bank Background Paper
- Beluszky Pál [2000]: A magyarországi településrendszer fejlődése. Magyarország településkörnyezete.MTA. Budapest.
- Boadway, Robert – Kitchen, Harry. [1999] Canadian Tax Policy. Third Edition. Canadian Tax Foundation. Toronto.
- Boadway, Robin, Sandra Roberts és Anwar Shah [1994]: The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective. Világbank. Washington, DC. pp. 11-24.
- Claessens, Stijn és Simeon Djankov [1998]: Politicians and Firms in Seven Central and Eastern European countries. Világbank. Washington, D. C. pp. 7.
- Csatári Bálint. [1996]: A MAGYARORSZÁGI KISTÉRSÉGEK NÉHÁNY JELLEGZETESSÉGE - Kistérségi folyamatok és a területfejlesztési politika lehetséges beavatkozási térségtípusai Magyarországon. MTA RKK

Alföldi Tudományos Intézete, II. Országos Kistérségi Konferencia
háttéranyaga. Kecskemét. www.rkk.hu

Csefkó Ferenc [2000]: A központi és regionális fejlesztési szervek szerepe a régióépítésben.

In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. MTA RKK. Pécs. 93-111. p.

Darche, Benjamin [1997]: Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets borrowings and Privatizations/concessions, Világbank. Washington, D.C.

DEXIA – Credit local de France – Credit local de Belgium. [1999]: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. Műhelytanulmány. DEXIA. Belgium. pp. 26 - 29.

Dr. Schimdt Géza– Kadók Ferencné– Herneczky Frigyesné [1996]: Önkormányzati pénzügyi vezetők kézikönyve. NOVORG. Budapest. pp 37-48.

EBRD és Európa Tanács [1999]: An evaluation of PHARE and TACIS Co-Financing Programmes.

El Daher, Samir [1997]: Municipal Bond Markets, Experience of the USA. Világbank. Washington, D.C.

Faluvégi Albert: A magyar kistérségek fejlettségi különbségei. Területi Statisztika, 3. (40.) 2000. 4. 319-346. p.

Horváth M. Tamás – Szirmai Viktória [2000]: Településmenedzsment. Magyarország településkörnyezete.MTA. Budapest.

Huther, Jeff és Anwar Shah [1998]: Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Világbank, Washinton, D. C. pp.7. 10.

Jenei György [1999]: Establishment of an in independent, neutral civil service in the former socialist countries of Central and Eastern Europe. in The Democratic Process and he Market. Ed. Simai Mihály. United Nations University Press. New York.

- Kerekes Sándor – Kiss Károly [1998]: EU-csatlakozásunk környezetvédelmi feltételei és következményei. Zöld Belépő, 59. szám,. Magyarország az ezredfordulón, MTA Stratégiai kutatások, BKE. Budapest. pp 23.
- Kopányi Mihály et al. [2001]: Hungary. Modernizing the Subnational Government System. Világbank. 417. Vitatanulmány. Washington, D.C.
- McAully, Jack [1999]: Magyar önkormányzati hitelképesség, The Canadian Urban Institute. Toronto.
- Millward, Robert [1982]: The Comparative Performance and Public and Private Ownership. In Edward Roll (Ed.), The Mixed Economy, London, Macmillan.
- Musgrave, Richard A. [1983]: Who Should Tax, Where and What? In Tax Assignment in Federal Countries. Ed. Charles McLure. Australian National University Press. Canberra.
- Nevitt, Peter K.– Fabozzi, Frank: [1997]: Projektfinanszírozás, CO-NEX Könyvkiadó, Budapest. pp. 19-39.
- OCED [1999]: Sourcebook on Environmental Funds in Transition Economies. Paris.
- Péteri Gábor – Davey, Kenneth [1998]: A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszer átalakítás lehetőségei. Helyi Önkormányzati Know-How Program. Nagykovácsi.
- Petersen, John E. [1999]: Sub-national Debt, Borrowing Process and Creditworthiness. World Bank, Washington, D.C. pp..5.
- Peterson, John E. [1996]: Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets. Világbank. Washington, D.C. pp. 19.
- Peterson, John E.[1998]: Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness. Világbank. Washington, D. C. pp. 20.
- Shah, Anwar [1994]: The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. Világbank, Washington, D. C.
- Shah, Anwar [1998]: Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. Világbank. Washington, D.C.

Szegvári Péter: Mire valók a régiók és mire nem?. Ön-Kor-Kép. X. évfolyam, 1997/ 8. szám. pp. 4-6.

Tassonyi Álmos és Richard M. Bird [2000]: Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada: Markets, Rules and Norms. Canadian Public Administration. v.44, #1, p.84-119. 94.

Ter-Minassian, Teresa [1996]: Borrowing by Sub-national Governments: Issues and Selected International Experience. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 9614, Washington, D.C.

The Structural Funds and Their Coordination with the Cohesion Fund, Guidelines for programmes in the period for 2000-2006. European Commission, 1999.

Varfalvi István – Varga Sándor – Ebel, Bob [1998]: Sorting out Intergovernmental roles and responsibilities. In. Bokros – Dethier: Public Finance Reform During the Transition: The experience of Hungary. Világbank. Washington, D.C.

Wortzel, Heidi and Lawrence Wortzel [1989]: Privatization: Not the Only Answer. World Development, pp. 633-641.

www.ksh.hu A Központi Statisztikai Hivatal Honlapja